



LAPORAN PENELITIAN

ANALISIS BUDAYA ADMINISTRASI DAN KAPABILITAS APARATUR
PEMERINTAH DAERAH TINGKAT II DALAM PELAKSANAAN UJI COBA
OTONOMI DAERAH TINGKAT II
(Studi Kasus di Kabupaten Dati II Banyumas)

Oleh:

Dra. Sri Weningsih
Drs. Anwaruddin
Drs. Muslih Faozanudin

UNIVERSITAS TERBUKA
LEMBAGA PENELITIAN
PUSAT STUDI INDONESIA
1997

**LEMBAR PENGESAHAN
LAPORAN PENELITIAN PSI-UT**

1. a. Judul Penelitian : ANALISIS BUDAYA ADMINISTRASI DAN KAPABILITAS APARATUR PEMERINTAH DAERAH TINGKAT II DALAM PELAKSANAAN UJI COBA OTONOMI DAERAH TINGKAT II (Studi Kasus di Kabupaten Dati II Banyumas).
b. Bidang Penelitian : Administrasi Pemerintah Daerah

2. Ketua Peneliti

- a. Nama : Dra. Sri Weningsih
b. NIP : 131787023
c. Golongan/Pangkat : IIIb/Penata Muda Tk. I
d. Jabatan : Assiten Ahli
e. Fakultas/Unit Kerja : FISIP/UPBJJ-UT Purwokerto

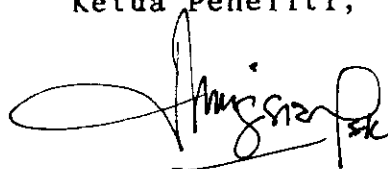
3. Anggota Peneliti

- a. Jumlah Anggota : 2 (dua) orang
b. Nama Anggota/NIP/Golongan/Pangkat
1. Drs. Anwaruddin /131569008/IIId/Lektor Madya
2. Drs. Muslih Faozanudin/131996101/IIb/Penata Muda Tk. I

4. Lama penelitian : 8 (delapan) bulan
5. Biaya penelitian : Rp. 4.435.000,00 (Empat juta empat ratus tiga puluh lima ribu rupiah)

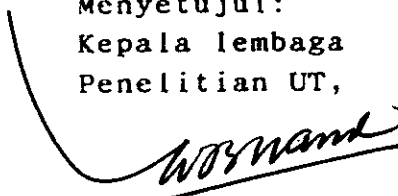
Purwokerto, 2 Juni 1997

Ketua Peneliti,



Dra. Sri Weningsih
NIP. 131787023

Menyetujui:
Kepala lembaga
Penelitian UT,



DR. WBP Simanjuntak, M.Ed.
NIP 130212017

Menyetujui:
Kepala PSI-UT,



DR. Tian Belawati
NIP. 131569974



Drs. Lestanto Unggul W.Ms.
NIP. 130801794

R I N G K A S A N

Otonomi Daerah Tingkat II dimaksudkan sebagai usaha pemerintah untuk meningkatkan kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan melaksanakan pembangunan dengan berbasis pada kepentingan masyarakat.

Pelaksanaan uji coba Otonomi Daerah Tingkat II yang dimulai sejak bulan April 1994, masih banyak menghadapi masalah yang harus segera disempurnakan, diantaranya adalah masalah sumber daya manusia

Penelitian ini mencoba untuk menganalisis orientasi (budaya) administrasi dan kapabilitas aparatur dalam pelaksanaan otonomi daerah tingkat II di Daerah Tingkat II Banyumas.

Dengan metode kualitatif dapat terungkap bahwa, sebagian besar Aparatur Pemerintah Daerah tingkat II belum menunjukkan orientasi administrasi yang diharapkan. Hal ini dibuktikan dengan komponen orientasi pada hasil, orientasi pada perubahan dan komitmen pada pekerjaan para aparatur yang berada dalam kategori "sedang". Demikian pula kapabilitas Aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II menunjukkan hasil yang sama dengan orientasi administrasi. Statemen tersebut didasarkan pada bukti bahwa masih banyak aparatur pemerintah daerah yang belum mempunyai tingkat ketrampilan, Inisiatif dan kreatifitas serta kemampuan administrasi yang sesuai dengan tingkat kebutuhan kemampuan yang diinginkan.

Hasil diatas merupakan temuan yang cukup penting dalam menentukan kebijakan selanjutnya, terutama mengenai pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia

S U M M A R Y

Local government autonomy is an effort of central government to comprehend government performance in giving public service and performing development based on public interest

Local government autonomy experimented that was begun in April 1994 still has many problem that had to be solved. One of those is the human resource problem.

This research tried to analyze administrative (Culture) orientation and apparatus capability of Banyumas Local Government.

By qualitative method, it could be found that most of the Banyumas Local Government Apparatus don't have a good administrative orientation. It could be proved that the result oriented, change oriented and commitment to work of them are commonly on the average rate. The apparatus capability is also on the same configuration. This statement is based on the fact that most of them don't have skill, initiative and creativity, and administrative capability which appropriate with the requirement.

Those findings are very important in order to determine the appropriate policy for human resource development.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadlirat Allah Swt. atas segala bimbingan dan hidayahnya sehingga penelitian yang mengambil judul "Otonomi Daerah Tingkat II: Analisis Orientasi Budaya Administrasi dan Kapabilitas Aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II Banyumas Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah" dapat selesai sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

Penelitian ini menfokuskan pada aspek sumber daya manusia yang dalam hal ini adalah Aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II Banyumas. Secara lebih spesifik penelitian ini berusaha untuk menganalisis tentang orientasi budaya yang melekat pada para administrator yang diekspresikan melalui seperangkat perilaku, dan juga menganalisis tentang kemampuan aparatur dalam pelaksanaan otonomi daerah. Penelitian ini diadakan karena peneliti sadar bahwa aktivitas dan perilaku manusia dalam mencapai tujuan suatu organisasi pemerintah sangat menentukan dalam pelaksanaan setiap program pembangunan khususnya dalam pelaksanaan otonomi daerah yang masih dalam tahap uji coba.

Dengan selesainya penelitian ini tim peneliti menyampaikan banyak terima kasih kepada:

1. Rektor dan Kepala Pusat Studi Indonesia Universitas Terbuka atas dana yang diberikan untuk kegiatan penelitian ini.
2. Kepala UPBJJ-UT Purwokerto, yang telah mambantu dan memberikan ijin kegiatan penelitian.
3. Pemerintah Daerah Tingkat II Banyumas atas ijin dan kemudahan yang diberikan dalam penelitian ini.

4. Para responden yang telah meluangkan waktunya guna memberikan data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini.
5. Semua pihak yang telah membantu kelancaran penelitian ini.

Akhirnya semoga buku laporan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berminat mendalami masalah Otonomi Daerah Tingkat II.

Purwokerto, 2 Juni 1997

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

	Halaman
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	ix
BAB I. PENDAHULUAN	1
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	7
BAB III. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	15
A. Tujuan Penelitian	15
B. Manfaat Penelitian	15
BAB IV. METODE PENELITIAN	16
BAB V. HASIL DAN PEMBAHASAN	23
A. Gambaran Umum lokasi Penelitian	23
B. Keadaan Kelembagaan Pemerintah Dati II Banyumas.....	27
C. Keadaad Pegawai Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah	31
D. Hasil Penelitian dan Pembahasan	38
1. Orientasi Budaya Administrasi	39
2. Kapabilitas Administrasi Pemerintah Dati II Banyumas	61
3. Hambatan Pelaksanaan Otonomi Dati II Banyumas	69
BAB VI. KESIMPULAN DAN SARAN	74
A. Kesimpulan	74
B. Saran	75
DAFTAR PUSTAKA	
DAFTAR HIDUP PENELITI	
PEDOMAN WAWANCARA	

DAFTAR TABEL

Nomor		Halaman
1.	Karakteristik responden dilihat dari tingkat pendidikan, unit kerja, dan golongan kepangkatan	18
2.	Komposisi penduduk Kabupaten Dati II Banyumas sampai akhir September 1995	26
3.	Keadaan penduduk menurut mata pencaharian	27
4.	Perincian jumlah desa dan kecamatan dan Wilayah Pembantu Bupati, Kabupaten Dati II Banyumas	27
5.	Daftar dinas daerah dan dasar pembentukannya dalam pelaksanaan otonomi Daerah Tingkat II Banyumas	30
6.	Komposisi pejabat struktural di Pemda Tk. II Banyumas berdasarkan tingkat pendidikan ..	33
7.	Komposisi pejabat struktural di Pemda Tk. II Banyumas berdasarkan eselon, golongan dan ruang kepangkatan	34
8.	Komposisi pejabat struktural di Pemda Tk. II Banyumas berdasar Diklat Penjenjangan yang telah diikuti	35
9.	Jumlah pegawai masing-masing dinas menurut golongan dan tingkat pendidikan	36
10.	Jumlah pegawai Pemerintah Dati II Banyumas yang mengikuti kursus penjenjangan	37
11.	Jumlah Pegawai Pemerintah Dati II Banyumas yang mengikuti pendidikan dan latihan teknis fungsional	37
12.	Penilaian tentang efektifitas cara kerja yang ada	41
13.	Pegawai yang menginginkan perubahan cara kerja dan sistem kerja	43
14.	Tanggapan atas pelayanan yang sederhana dan simpel atas tuntutan masyarakat.....	46
15.	Komposisi pegawai yang pernah dan tidak pernah menunda pekerjaan	48

16.	Alasan menunda pekerjaan	49
17.	Kepemilikan waktu luang	52
18.	Banyaknya waktu luang yang dimiliki rata-rata per hari kerja (diluar waktu istirahat)	52
19.	Jumlah pelanggaran atas disiplin kerja di Pemerintah Dati II Banyumas tahun 1996-1997	60
20.	Jumlah pegawai masing-masing Dinas menurut tingkat pendidikan	64
21.	Komposisi masing-masing tingkat pendidikan	65

Universitas Terbuka

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Hal.
1. Analisis model interaktif	22

Universitas Terbuka

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Proses pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan pada hakekatnya merupakan proliferasi antara kepentingan pemerintah pusat dengan kepentingan masyarakat yang bermuara pada sistem pelayanan dan pemberian kebebasan kepada masyarakat untuk membangun dan meningkatkan kehidupannya. Sehingga pemberian otoritas dan kebebasan merupakan salah satu yang menjadi harapan dari setiap warga negara yang hidup disuatu negara.

Dalam konteks yang lebih makro, pemberian kebebasan dan otoritas ini akan membawa dampak pada terciptanya akumulasi kekuatan masyarakat yang diharapkan dapat memberi sumbangan terhadap akselerasi pembangunan, dengan melalui serangkaian peran sertanya. Otonomi daerah diasumsikan sebagai salah satu strategi politik pemerintah dan strategi pembangunan yang diharapkan mampu menjembatani usaha di atas.

Sebagai suatu program yang baru dicanangkan, walaupun sebenarnya hal tersebut telah diundangkan sejak tahun 1974, melalui UU No. 5 tahun 1974 tentang " Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah", kenyataanya masih banyak pihak-pihak yang bersangkutan belum memahami dan mengerti secara pasti akan konsep tersebut.

Sejalan dengan itu, apa yang telah diinstruksikan oleh Presiden Soeharto pada tanggal 25 April lalu, yang mencanangkan dimulainya pelaksanaan otonomi daerah Tingkat

II di 26 Kabupaten Dati II yang tersebar di 26 propinsi, merupakan suatu langkah baru dalam menyiasati strategi pembangunan Indonesia yang lebih bernuansa partisipatif. Tujuan pemberian otonomi kepada Pemda Tingkat II ini dimaksudkan sebagai sarana untuk mencapai kinerja yang tinggi dalam pemerintahan dan pembangunan, terutama dalam memberikan pelayanan publik kepada setiap warga negaranya dengan cara lebih memuaskan.

Dibalik itu semua, sebenarnya masih tersimpan cukup banyak pekerjaan rumah yang harus segera dibenahi terutama dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah. Permasalahan tersebut berasal dari eksternal maupun internal Pemerintahan Daerah tingkat II.

Kondisi eksternal merujuk pada kondisi di luar struktur organisasi Pemerintah Daerah, namun masih sangat erat hubungannya dengan permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan otonomi daerah. Salah satunya adalah terlalu banyaknya campur tangan pemerintah pusat dalam hal pelaksanaan tugas pemerintahan maupun pembangunan dalam kegiatan operasional Pemerintah Daerah, sehingga masih terlihat bahwa pemberian otonomi pemerintahan yang demokratis masih mengalami hambatan.

Intervensi dan kontrol pemerintah pusat terhadap kegiatan pemerintah yang ada di daerah terjadi hampir di semua aspek kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Dengan demikian, azas desentralisasi yang dilaksanakan bersamaan dengan asas dekonsentrasi saat ini,

menjadikan pemerintah daerah lebih berfungsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat daripada sebagai status daerah yang memiliki otonomi. (Prospektif No. 3 Volume 3, 1991:5)

Demikian pula kondisi internal pemerintah daerah tingkat II pun masih terasa rapuh dalam pelaksanaan otonomi daerah. Rendahnya kemampuan (kualitas) sumberdaya manusia/aparat yang ada, rendahnya kemampuan untuk menggalikan dana bagi anggaran pembangunan daerahnya sendiri (yang tertuang dalam PADS), dan masih kuatnya budaya tradisional yang dipegang oleh sebagian besar aparatur pemerintah merupakan contoh permasalahan yang perlu mendapat pemecahan.

Ditinjau dari kualitas sumber daya manusianya, secara umum kapasitas birokrasi Indonesia modern lebih rendah dari birokrasi kolonial Belanda. Pada birokrasi kolonial seabad yang lalu semua kontroler (pejabat setingkat pembantu Bupati) memiliki gelar sarjana jurusan indologi, bahkan lebih dari 10 Residen memiliki tingkat akademis tertinggi setingkat doktor. Sedangkan pada birokrasi Indonesia modern jumlah pejabat yang memiliki kualitas doktor hanya 206 orang dari kurang lebih 3,8 juta pegawai negeri, atau kurang dari 0,05 permil (Effendi, dalam Prospektif, No.3 Vol.1991: 15).

Pada sisi lain, dimensi kultural tradisional yang telah mengintervensi perilaku para birokrat masih mewarnai sikap dan perilaku para administrator. Peran sebagai

pelayan yang harus dijalani justru berbalik menjadi yang *harus dilayani*. Keinginan untuk mensejajarkan kedudukannya dengan apa yang disebutnya sebagai kelas "priyayi" seperti dalam birokrasi patrimonial/kolonial hampir merupakan obsesinya, sehingga yang terjadi adalah pengepresian peran yang bertolak belakang dengan konsep aslinya sebagai *pelayan masyarakat*. Etos pelayanan pun lenyap dan digantikan dengan etos kekuasaan (Faozanudin, dalam Gema Uniba Th. X No. 19, 1995: 54).

Kelambanan untuk mengadaptasikan diri dengan mekanisme yang baru, yang menghendaki rasionalitas dan konsistensi pun terlihat masih cukup mendominasi sebagian besar Aparatur Pemerintah Daerah. Dengan kata lain kondisi birokrasi pemerintah belum sepenuhnya mampu menghadapi suatu perubahan besar dalam masyarakat, yaitu suatu kondisi birokrasi yang perlu mengadaptasikan diri dengan nilai-nilai pembangunan dan prinsip pelayanan yang dibutuhkan, yang dapat membawa misi dan tujuan pembangunan yang lebih aktual (ibid).

Merujuk pada kondisi di atas, pelaksanaan pelayanan masyarakat dalam kondisi sumberdaya yang sangat terbatas akan menjadikan sistem pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II semakin terpojok dalam kondisi yang kaku (rigid) menyebalkan (Bryan and white, 1982:).

Kabupaten Dati II Banyumas sebagai daerah percontohan otonomi daerah yang mewakili Propinsi Daerah Tingkat

I Jawa Tengah, tidak lepas dari permasalahan tersebut di atas. Masih banyak aspek yang harus dibenahi. Apalagi bila dilihat dari segi kemampuan pembiayaan pembangunan, Kabupaten Daerah Tingkat II hanya mampu memberikan kontribusi 18,52 % terhadap keseluruhan anggaran pembangunan daerah. (Khairuddin, dalam Suara Merdeka, 26 April 1995).

Penelitian ini menfokuskan pada masalah yang menekankan pada dimensi manusia sebagai pelaksana yang dikaji dari aspek kualitas dan kapabilitas serta perilaku, yang diasumsikan dominan mewarnai pelaksanaan otonomi daerah tingkat II nantinya. Kemudian sebagai komparasi parameter, penelitian ini juga akan mencakup aspek manusia dari sisi penerima jasa pelayanan Pemerintah Daerah Tingkat II, yang berarti masyarakat dilibatkan dalam penelitian ini. Kedua aspek ini ternyata menduduki posisi sentral dalam pelaksanaan Otonomi Daerah tingkat II (Riwu Kaho, 1992:62).

B. Perumusan Masalah.

Dari latar belakang masalah tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana orientasi budaya Aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II Banyumas dalam bidang pelayanan kepada masyarakat ?
2. Bagaimana tingkat kapabilitas administrasi Aparatur Pemerintah Daerah TK II Banyumas dalam pelaksanaan tugas pelayanan kepada masyarakat, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah Tingkat II ?

3. Seberapa jauh pelaksanaan otonomi daerah di di Kabupaten Dati II Banyumas ?

Penelitian ini bermaksud mengkaji kondisi sikap, budaya administrasi dan kapabilitas Aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II Banyumas. Oleh karena itu penelitian ini termasuk dalam *lingkup Administrasi Negara dengan penekanan pada bidang Administrasi Pembangunan dan Administrasi Pemerintah Daerah*

Untuk lebih menangkap tentang maksud penelitian, perlu diberikan tentang definisi konsep dari variabel yang diteliti yaitu:

1. Yang dimaksud dengan Budaya administrasi adalah, Sikap mental yang mewarnai perilaku para aparat khususnya dalam proses pemberian pelayanan publik, dalam kedudukan mereka sebagai aparatur pemerintah.
2. Yang dimaksud dengan kapabilitas aparatur adalah kemampuan aparatur untuk melaksanakan tugas yang dibebankan, yang dapat dinilai dari tingkat efektifitas pelayanan, ketrampilan serta tingkat pendidikan yang dimiliki.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Pembangunan daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu dalam mengisi otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa (GBHN,1993)

Argument yang diajukan oleh Bryant & White (1982:201-220) mengenai perlunya otonomi daerah merupakan alasan yang dapat dijadikan dasar bagi urgennya penerapan kebijakan tersebut, karena: (a). Semakin lebarnya gap antara pemerintah pusat dan pemerintah yang ada di daerah; (b). Kepemimpinan pusat sering tidak dapat memahami kesulitan yang ada di daerah; (c) Sering terjadi kelambatan alih teknologi, karena pejabat lokal sering tidak memiliki alternatif yang mereka miliki; (d). Jurang komunikasi sering menyebabkan proyek-proyek yang dirancang oleh pemerintah pusat kurang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi pemerintah dan masyarakat di daerah. Disamping alasan di atas, hal lain adalah karena masukan dari pemerintah lokal (Pemda Tingkat II) dapat memperbaiki rancangan dan pelaksanaan proyek dan program pembangunan, dan pemberian otonomi merupakan salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas lokal (pemerintah di daerah).

Otonomi daerah dimaksudkan sebagai kewenangan daerah untuk mengurus rumah tangga daerah, yaitu urusan-urusan yang timbul dari prakarsa daerah, dilaksanakan oleh aparatur daerah, dan dibiayai dengan pendapatan daerah yang bersangkutan. (Suhardjo, dalam Suara Merdeka 12 April 1995)

Keberhasilan otonomi daerah menurut Kaho (1991:60) dipengaruhi oleh beberapa faktor: (1) Faktor manusia pelaksana yang meliputi: Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Kemampuan aparatur pemerintah daerah dan partisipasi masyarakat; (2) Faktor keuangan daerah yang meliputi: pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dinas daerah dan pendapatan lainnya; (3) Faktor peralatan yaitu merupakan saran perantara yang dipergunakan oleh manusia dalam melakukan aktivitasnya guna mencapai tujuan yang dikehendaki; (4) Faktor organisasi dan manajemen.

Dari keempat faktor tersebut, faktor manusia merupakan faktor yang urgen dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Ia merupakan subjek dalam setiap aktivitas pemerintahan. Oleh karena itu agar mekanisme sistem pemerintahan dapat berjalan baik, manusia atau subjek pelaksanaannya harus baik pula. Pengertian "baik" disini meliputi dua hal yaitu (1) baik dalam mental dan moralnya: jujur, mempunyai rasa tanggungjawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat; (2) memiliki kecakapan atau kemampuan yang tinggi untuk

melaksanakan tugas-tugasnya (ibid.). Hal ini juga seperti yang dikemukakan oleh Effendi (dalam Prospektif No.3, Vol. 3, 1993: 17) bahwa salah satu faktor yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah adalah rendahnya kemampuan aparatur pemerintah daerah, yang pada gilirannya kondisi ini akan menyebabkan rendahnya kapabilitas administrasi yang dijalankan oleh pemerintah daerah.

Untuk menghadapi tugas berat dalam otonomi daerah peningkatan kapasitas aparatur pemerintah daerah merupakan hal yang tidak dapat ditawar lagi (Effendi, ibid). Menurutnya, Peningkatan itu meliputi: *Pertama*, Aspek kuantitas yang mencakup peningkatan jumlah tenaga profesional yang mempunyai kapabilitas administrasi yang tinggi di daerah, sehingga Pemerintah Daerah diharapkan mampu melaksanakan otonomi daerah tingkat II dengan baik.

Kedua, aspek kualitatif yang berupa sikap dan orientasi yang mendasar pada aparatur pemerintah. Aspek ini meliputi dua dimensi, yaitu aspek kapabilitas yang berkaitan dengan kemampuan dan kecakapan serta ketrampilan administratif yang dimiliki dan dimensi orientasi perilaku yang tercermin dalam orientasi sikap administrasi yang dimunculkan dalam tugas sehari-hari.

Kapabilitas administrasi menurut PBB (Anonim, 1969:8) dimaksudkan sebagai:

"the capacity to obtain intended result through organization. For this purpose, organization may be regarded as a man-resourcess system performing certain activity through interaction among its part and in relation to environment".

Dengan demikian kapabilitas administrasi dari aparat pemerintah harus dicapai melalui tingkat adaptabilitas yang tinggi dari aparat pemerintah terhadap kondisi lingkungan yang selalu berubah, dimana aparat pemerintah berada.

"One of the most important virtues of an administrator is the capability to understand rapid change and complex environmental changes and help his organization adapt creativity to the change. "This is the analytical capacity" (ibid.)

Untuk mengukur kapabilitas administrasi, selanjutnya PBB memberikan suatu indikator, yaitu:

- "1. Self-resistance;
2. The wisdom to leave well alone;
3. self confidence in welcoming large independent centers of power" (ibid.).

Kemudian, aspek perilaku yang tercermin dalam orientasi sikap aparat berkaitan erat dengan orientasi "status quo" yang amat kuat di kalangan aparat pemerintah daerah. Sikap ini sebenarnya lebih banyak mewarisi dari negara patrimonial pada jaman kerajaan dulu. Pada jaman tersebut, birokrasi pemerintahan lebih cenderung dikatakan sebagai birokrasi sebagai birokrasi *abdi dalem* (Kuntowijoyo, 1994:186). Dalam model birokrasi tersebut birokrasi tidak melayani kepentingan masyarakat, tetapi lebih banyak melayani kepentingan *rajanya*. Sekalipun perubahan-perubahan sudah terjadi, sebagai negara bekas kerajaan, budaya tersebut sangat membekas dalam sistem nilai masyarakat, dan sangat sulit untuk

segera dihilangkan. Hal ini dikarenakan keterikatan antara budaya dengan sikap dan perilaku manusia senantiasa selalu saling mempengaruhi, dan keterikatan ini bersifat inheren pada diri manusia sebagai bagian masyarakat. Organisasi yang juga merupakan struktur teknis dalam masyarakat pun mempunyai kaitan erat dengan struktur sosial dan struktur budaya (Kuntowidjoyo, 1994:184).

Sayangnya, sikap dan orientasi budaya seperti di atas, hingga saat ini terus saja melekat dalam kondisi birokrasi di negara kita secara umum dan pemerintah daerah secara khusus. Sikap orientasi ini sebenarnya sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan dan fungsi pemerintah daerah yang semakin kompleks, karena sikap ini lebih banyak melahirkan lemahnya budaya pelayanan kepada masyarakat. Menurut Effendi (1992:16), sikap ini diasumsikan sebagai salah satu penghambat dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, transformasi terhadap orientasi sikap seperti di atas menuju orientasi sikap yang rasional dari para aparatur pemerintah, yaitu sikap yang lebih mencerminkan kedudukan sebagai abdi masyarakat, harus menjadi perhatian. Dalam posisi yang demikian perubahan orientasi dalam dimensi perilaku yang masih tercermin dalam perilaku tradisional menduduki peranan yang amat penting dan strategis dalam usaha menuju pelaksanaan otonomi daerah tingkat II.

Disamping perlunya perubahan sikap orientasi seperti di atas, dimensi ini juga menghendaki adanya perubahan sikap mental para pejabat birokrasi dari sikap mental tradisional-patrimonial, yang mengagungkan kedudukan dan menghendaki untuk dilayani, seperti yang pernah mewarnai sosok birokrasi kita semasa jaman kerajaan dan kolonial menuju sikap mental yang rasional dan konsisten. Premis ini bukan bermaksud merendahkan kultur tradisional, melainkan hanya mencoba memahami bahwa kultur tersebut kurang sesuai lagi dengan kondisi kemajuan yang menuntut adanya kondisi rasional dengan dimensi akurat dan cepat (Suryo, 1993:6; Muljarto, 1993:5)

Kenyataanya memang, banyak nilai-nilai tradisional yang mempunyai nilai positif, seperti konsep loyalitas yang ditujukan pada atasan. Namun penerapan konsep tersebut harus secara proporsional sehingga tidak menimbulkan perilaku yang bersifat *pseudo behavior*, suatu sikap yang dibuat-buat, misalnya: ABS (budaya asal bapak senang). Selanjutnya untuk menghadapi suatu perubahan besar dalam masyarakat yang akan datang, birokrasi perlu mengadaptasikan diri dengan nilai-nilai pembangunan dan prinsip pelayanan yang dibutuhkan, yang dapat membawa misi dan tujuan pembangunan yang lebih aktual.

Panandiker dan Kashirsagar, (1977:309-312) dalam sebuah penelitian tentang perlunya adaptasi birokrasi terhadap keperluan pembangunan mengajukan empat parameter . *Pertama, change oriented* yaitu para birokrat

dan pegawai yang ada dalam tubuh organisasi birokrasi harus mempunyai sikap concern terhadap aktivitas pembangunan yang dimaksudkan untuk mengantarkan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam proses pembangunan. *Kedua, Result oriented* yaitu para pegawai/birokrat harus mempunyai concern dan kemauan untuk mencapai hasil kerja yang telah ditentukan didalam kerjanya. dimensi ini menekankan pada prestasi kerja yang diperoleh dengan kualitas standar yang disepakati bersama. *Ketiga, Citizen-participation oriented* yaitu adanya concern dan perhatian yang lebih besar dari para birokrat untuk memperhatikan kepentingan masyarakat dengan maksud agar masyarakat dapat dengan mudah untuk ikut membantu dalam setiap program pembangunan yang telah direncanakan. Dimensi ini menuntut adanya sikap obyektif dan adil untuk tidak membedakan pelayanan terhadap masyarakat. Setiap masyarakat mempunyai hak yang sama untuk dilayani dan kasihi. *Keempat, Commitment to work* yaitu diperlukan adanya keterlibatan yang sungguh-sungguh dari para birokrat dan pegawai dalam rangka aktivitasnya terhadap pembangunan. Tanpa adanya kesejajaran antara tujuan organisasi dengan keterlibatan pegawai, maka akan sulit pelayanan dan pembangunan dapat tercapai dengan baik.

Hal lain yang perlu ditekankan yang dapat mendukung empat parameter di atas adalah perlunya menumbuhkan perilaku birokrat untuk berjiwa entrepreneurship, sehingga mampu membaca peluang dan kesempatan yang ada demi

kepentingan perkembangan pemerintah dalam pelayanan publik. Hal ini seperti apa yang dinyatakan oleh Osborne dan Gaebler (1992), bahwa masalah-masalah publik dapat diselesaikan dengan baik apabila para birokrat memiliki semangat entrepreneurial (kewiraswastaan). Dengan konsep ini para birokrat mampu mengembangkan inisiatif dan kreativitas dari warga negaranya untuk mengatasi masalah yang dihadapinya. Semangat tersebut berintikan: 1). inisiatif dan kreatifitas tinggi; 2). Berdaya saing tinggi; 3) berorientasi kepada pemecahan masalah; 4). menerapkan prinsip "knowledge and action"; 5). berani mengambil resiko.

Oleh karena itu melalui penelitian ini akan diusahakan untuk sebanyak mungkin menggali informasi yang dapat dijadikan sebagai sarana untuk dijadikan sebagai alat analisa dalam ikut memberikan sumbangan pemikiran, terutama yang berkaitan dengan pembinaan dan pengembangan aparatur pemerintah daerah tingkat II pada umumnya dan Pemerintah Daerah Tingkat II Banyumas pada khususnya.

BAB III. TUJUAN DAN MANFAAT

A. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian akan diarahkan pada:

1. Mengkaji dan menganalisis sikap budaya administrasi Aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II Banyumas dalam pelaksanaan tugas pelayan kepada masyarakat.
2. Mengkaji dan menganalisis kemampuan administrasi Aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Dati II Banyumas dalam pelaksanaan Otonomi Daerah Tingkat II.
3. Mengkaji pelaksanaan otonomi daerah tingkat II Banyumas, hambatan-hambatan yang ada dan faktor-faktor pendukungnya.

B. Manfaat Penelitian

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi/manfaat/masukan kepada pemerintah tentang bagaimana Pembinaan dan Pengembangan Aparatur Pemerintah daerah dalam rangka menghadapi tugas otonomi daerah.

BAB IV. METODE PENELITIAN DAN ANALISA DATA

A. Lokasi Penelitian :

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Dati II Banyumas Jawa Tengah.

B. Sasaran Penelitian :

Sasarannya adalah Aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II Banyumas.

C. Bentuk Strategi penelitian

Berdasarkan masalah yang menekankan pada suatu proses dan makna pada pelaksanaan kegiatan pembangunan, maka untuk penelitian ini menggunakan Studi Kasus. Dengan pertimbangan karena studi ini lebih peka menangkap informasi kualitatif deskriptif, dengan kata lain studi kasus tersebut adalah suatu pendekatan yang bertujuan untuk mempertahankan keutuhan (Wholeness) dari obyek, artinya adalah data yang dikumpulkan dalam rangka studi kasus dipelajari sebagai suatu keseluruhan yang terintegrasi (Vredenberg, 1983:38). Sedangkan strategi yang digunakan adalah dengan pengungkapan informasi secara mendalam, dengan didasarkan pada tingkat pengetahuan dan kedalaman informasi yang dimiliki oleh responden.

D. Sampling

Karena penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, maka teknik pengambilan sampel (Teknik Sampling) digunakan bukanlah sampel statistik atau probability sampling seperti yang dilakukan dalam penelitian kuantitatif, tetapi lebih bersifat selektif, dimana peneliti menggunakan berbagai pertimbangan berdasarkan konsep teoritis yang digunakan, keingintahuan pribadi, karakteristik pribadi dan lain sebagainya, sehingga bentuk ini akan mampu menangkap berbagai informasi kualitatif dengan deskripsi yang penuh arti, yang lebih berharga daripada sekedar pernyataan jumlah atau frekwensi dalam bentuk angka.

Oleh karena itu cuplikan atau sampling yang digunakan lebih bersifat purposive, yaitu peneliti akan memilih informan (sebisa mungkin 'Key Person'). Kemudian pemilihan akan berkembang sesuai kebutuhan/relevansi data. Dalam pengambilan sampel semacam ini sampel dipilih berdasarkan pertimbangan pertimbangan tertentu, misalnya tingkat kedalaman pemahaman dan pengetahuan dari responden tentang masalah yang diteliti dan lain-lain yang didasar pada tujuan penelitian.

Berdasarkan kondisi di lapangan, jumlah responden sekaligus sebagai informan diambil sebanyak 115 orang, yang diambil dari berbagai karakteristik dan dianggap dapat memberikan informasi yang dapat dipercaya. Sebagai key informan dalam penelitian ini adalah Sekre-

taris Wilayah Daerah Tingkat II Banyumas dan orang-orang yang dianggap mampu memberikan informasi dan informasi tersebut dapat dipertanggung jawabkan. Karakteristik responden selengkapnya dapat di lihat pada tabel 1 berikut.

Tabel 1: Karakteristik Responden dilihat dari Tingkat Unit Kerja, Pendidikan dan Golongan Kepangkatan

No.	UNIT KERJA	TINGKAT PENDIDIKAN			G O L O N G A N				JUMLAH
		PT	SLTA	SLTP	IV	III	II	I	
1.	SETWILDA	15	12	6	1	18	9	5	33
2.	DINAS PENGOPT DAERAH	6	10	4	1	7	8	4	20
3.	DINAS BINA MARGA	4	7	3	-	6	6	2	14
4.	DINAS CIPTA MARGA	4	4	2	-	5	4	1	10
5.	DINAS CATATAN SIPIL	2	4	1	-	2	4	1	7
6.	DINAS PERDAGANGAN	2	5	2	-	3	4	1	8
7.	DINAS PERINDUSTRIAN	2	4	2	-	2	4	2	8
8.	DINAS PERTANIAN	2	3	1	-	3	2	1	6
9.	BAPPEDA TK.II	3	5	1	-	4	4	1	9
	JUMLAH	39	54	22	2	50	45	18	115

Sumber: Data Primer Diolah

Dengan kondisi responden seperti yang tersebut di atas, data dan informasi yang diperoleh dalam penelitian ini dapat dianggap memenuhi standar metodologi dan dapat memenuhi standard validitas yang diharapkan.

Untuk melengkapi informasi yang diperoleh, responden juga diambil dari masyarakat pemohon jasa pelayanan dari pemerintah daerah. Karakteristik re-

sponden yang diambil dari masyarakat pemohon jasa pelayanan ini diambil dari masyarakat yang meminta antara lain:

- a. Masyarakat yang membuat Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang ditemui di bagian kependudukan, sebanyak 5 orang.
- b. Masyarakat pemohon Jasa perijinan usaha di Setwil-da, Pada KPPSA (Kantor Pelayanan Perijinan Satu Atap) sebanyak 8 orang.
- c. Masyarakat Pemohon pembuatan Akta kelahiran, yang ditemui di Kantor Catatan Sipil sebanyak 6 orang.

Dengan demikian jumlah total responden yang berasal dari masyarakat pemohon jasa pelayanan pemerintah daerah sebanyak 15 orang. Apabila ini ditambahkan dengan responden dari dinas dan unit kerja di Pemda Tk. II Banyumas, jumlah keseluruhan responden sebanyak 130 orang.

E. Sumber Data

Jenis sumber data dan informasi yang dimanfaatkan dalam penelitian ini meliputi :

- a. *Data primer* : data yang diperoleh dari para informan yang terdiri dari: Aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II Banyumas, dan masyarakat Banyumas.
- b. *Data sekunder* : data yang digunakan untuk membantu menjelaskan data primer, yaitu arsip dan dokumen resmi mengenai pelaksanaan kegiatan pada masing masing lokasi penelitian.

- c. *Tempat dan peristiwa* yang terjadi di tempat pelaksanaan kegiatan pada masing-masing lokasi penelitian.

F. Teknik Pengumpulan Data :

Berdasarkan pada jenis dan sumber data yang diperlukan, maka teknik pengumpulan datanya akan meliputi :

a. Wawancara yang mendalam (Indepth Interview).

Wawancara jenis ini tidak dilakukan dengan struktur yang ketat, tetapi dengan pertanyaan yang semakin memfokus pada permasalahan sehingga informasi yang dikumpulkan cukup mendalam. Kelonggaran semacam ini akan mampu mengorek kejujuran informan untuk memberikan informasi yang sebenarnya, terutama berkenaan dengan perasaan, sikap dan pandangan mereka terhadap Pelaksanaan Kegiatannya. Teknik wawancara semacam ini dilakukan pada semua responden yang ada dalam penelitian ini terutama untuk mendapatkan data primer yang diperoleh dari para responden.

b. Analisa dokumentasi.

Teknik ini dilakukan untuk mendapatkan data sekunder yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang bersumber dari arsip dan dokumen yang ada, pada masing-masing lokasi penelitian. Ini dapat berasal dari telaah arsip maupun dokumen-dokumen lain yang dianggap perlu.

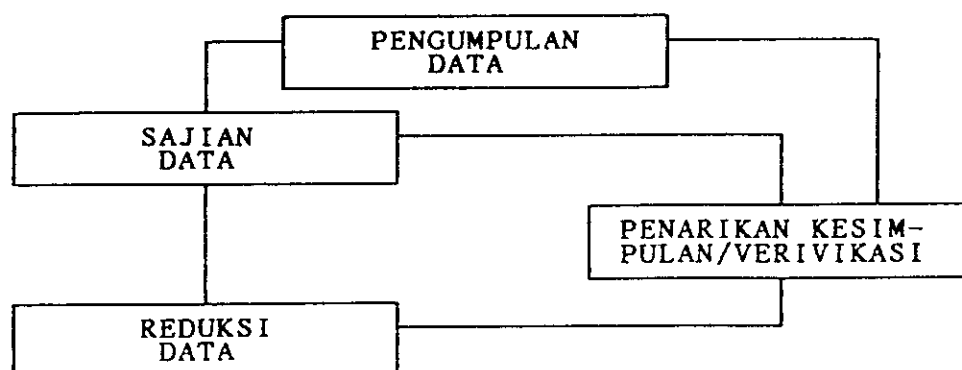
c. Observasi langsung atau partisipasi pasif

Observasi langsung semacam ini dilakukan peneliti dengan cara formal maupun informal untuk mengamati berbagai kegiatan dan peristiwa yang terjadi pada pelaksanaan kegiatannya, ini dilakukan terutama untuk melengkapi data yang diperoleh dengan dua tehnik di atas, baik primer maupun sekunder.

G. Analisis Data :

Tehnik analisis data yang akan digunakan dalam penelitian adalah analisis kualitatif deskriptif. Tehnik ini digunakan karena untuk tujuan meneliti proses maupun makna, metode ini merupakan yang paling tepat dan relevan. Oleh karena itu model analisis yang digunakan adalah model analisis interaktif (Miles & Huberman, 1984). Dalam model ini, tiga komponen analisis yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan atau verivikasinya, dilakukan dalam bentuk interaktif dengan proses pengumpulan data sebagai suatu siklus. Selama proses pengumpulan data, peneliti bergerak diantara tiga komponen analisis, yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan/verivikasi. Untuk lebih jelasnya, proses analisis dalam model interaktif dapat disajikan skema sebagai berikut :

Gambar 1 : Analisis model interaktif



Karena sifat penelitian kualitatif yang sifatnya lentur, walaupun menggunakan strategi kasus terpancang dengan kegiatan penelitian yang dipusatkan pada tujuan dan pertanyaan yang telah dirumuskan, namun dalam penelitian ini segala sesuatunya ditentukan oleh hasil akhir pengumpulan data yang mencerminkan keadaan sebenarnya di lapangan penelitian. Demikian pula, dalam penelitian ini cara analisisnya mengikuti pola pemikiran kualitatif yang bersifat 'Empirical Inductive' sebagai kebalikan dari pemikiran kuantitatif yang bersifat 'Hypothetical Deductive'.

V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Kondisi Geografis

Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas terletak antara $111,2^{\circ}$ sampai dengan $112,39^{\circ}$ BT dan $7,35^{\circ}$ sampai $7,40^{\circ}$ LS. terbentang dari barat ke timur sepanjang bentangan 96 km dan bentangan dari utara ke selatan sepanjang 46 km. Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas mempunyai luas 132.759,56 Ha atau 1.327.595 Km², yang berarti 3,80 % dari luas Propinsi daerah Tingkat I Jawa Tengah.

Secara Administratif, Kabupaten Daerah Tingkat II dibatasi oleh:

- a. Sebelah Utara : Kabupaten Dati II Pemalang
- b. Sebelah Selatan : Kabupaten Dati II Cilacap
- c. Sebelah Barat : Kabupaten Dati II Cilacap dan Berbes
- d. Sebelah Timur : Kabupaten Dati II Purbalingga dan Banjarnegara

2. Keadaan Topografi dan Fisiografi

Dari segi topografi, Wilayah Daerah Tingkat II Banyumas memiliki relief dengan beraneka ragam yaitu yaitu dataran rendah dan dataran tinggi. Di wilayah bagian barat, utara dan sepanjang aliran sungai Serayu merupakan daerah subur. Wilayah ini sangat baik untuk daerah pertanian dan perkebunan. Dataran ini merupakan

dataran tinggi dengan puncaknya disebelah utara yaitu Gunung Slamet. Kemudian untuk dataran rendahnya terletak di wilayah Banyumas bagian selatan. Daerah ini merupakan daerah rawan banjir dan mempunyai tanah kurang subur.

Dengan berdasar kondisi di atas, pelaksanaan program pembangunan dan pengembangan Wilayah di Kabupaten Dati II Banyumas di bagi menjadi lima sub wilayah pembangunan (SWP). Pengembangan Sub Wilayah pembangunan tersebut merupakan pusat-pusat perkembangan pembangunan yang diarahkan untuk meningkatkan kegiatan-kegiatan ekonomi keseluruhan wilayah yang didukung oleh kemudahan, kelancaran dan mobilitas sumberdaya manusia. Dari pusat-pusat pengembangan ini diharapkan menumbuhkan simpul-simpul ekonomi baru baik skala ekonomi besar, sedang maupun kecil. Ke-lima Sub Wilayah Pembangunan tersebut antara lain:

- a. Sub Wilayah Pembangunan I (SWP I) meliputi wilayah Pembantu Bupati Purwokerto, Sokaraja dan Banyumas dengan jumlah 12 kecamatan. Pusatnya berada di Wilayah Pembantu Bupati Purwokerto. Prioritas yang dikembangkan antara lain: Pertanian, pariwisata, industri, perdagangan, perhubungan dan jasa.
- b. Sub Wilayah Pembangunan II (SWP II) dengan pusat pengembangan di Ajibarang yang meliputi 4 kecamatan, antara lain : Cilongok, Pekuncen, Ajibarang dan Gume-lar. Prioritas yang dikembangkan adalah pariwisata, industri dan pertambangan.

- c. Sub Wilayah Pembangunan III (SWP III) dengan pusat pengembangan di wongon yang meliputi 5 kecamatan, antara lain kecamatan Lumir, Wongon, Jatilawang, Purwojati, dan Rawalo. Prioritas Pengembangan dari wilayah ini meliputi pertanian, perhubungan, perdagangan, jasa, dan industri.
- d. Sub Wilayah Pembangunan IV (SWP IV) dengan pusat pengembangan di Banyumas yang meliputi tiga kecamatan antara lain Kecamatan Banyumas, Somagede dan Patikraja. Prioritas yang dikembangkan antara lain pertanian, perhubungan dan pariwisata.
- e. Sub Wilayah Pembangunan V (SWP V) meliputi wilayah Pembantu Bupati Sumpiuh yang terdiri dari tiga kecamatan yaitu: Sumpiuh, Kemranjen dan Tambak. Sub wilayah pembangunan ini merupakan daerah yang tidak subur dan merupakan daerah yang rawan banjir bila musim hujan. Wilayah ini merupakan problem yang khusus dari Kabupaten Dati II Banyumas. Prioritas yang dikembangkan untuk wilayah ini meliputi: pertanian, perhubungan, perdagangan, dan jasa.

3. Kondisi Penduduk dan Mata Pencaharian

Berdasarkan registrasi penduduk pada tahun 1995 jumlah penduduk Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas sebanyak 1.407.080 jiwa, laki-laki 699.547 jiwa dan perempuan 707.547 jiwa. Proporsi penduduk Banyumas termasuk dalam piramida penduduk muda yang berarti

jumlah penduduk usia muda menempati proporsi paling banyak. Secara rinci proporsi penduduk dapat dilihat dalam tabel 2 berikut:

Tabel 2. Komposisi Penduduk Kabupaten Dati II Banyumas Sampai dengan akhir September 1995

Kelompok Umur	Penduduk		
	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
0 - 4	68.042	67.188	135.230
5 - 9	85.742	83.647	169.389
10 - 14	88.535	84.995	173.530
15 - 19	75.058	72.237	147.295
20 - 24	57.363	63.982	121.345
25 - 29	55.563	61.619	117.982
30 - 34	45.970	48.934	94.904
35 - 39	44.017	42.646	86.663
40 - 44	34.609	34.272	68.881
45 - 49	33.123	35.238	68.361
50 - 54	30.402	30.684	61.086
55 - 59	25.161	25.398	50.559
60 +	54.272	56.583	110.855
Jumlah	699.533	707.547	1.407.080

Sumber : Kantor Statistik Kab. Dati II Banyumas, Tahun 1996.

Dilihat dari mata pencaharian, Penduduk Kabupaten Dati II Banyumas yang sebagian besar tinggal di daerah pedesaan mempunyai mata pencaharian yang cukup bervariasi. Namun demikian sebagian besar diantara mereka adalah sebagai petani. Secara rinci variasi jenis pekerjaan dapat dilihat pada tabel 3 berikut:

Tabel 3: Keadaan Penduduk Menurut Mata Pencapaian

No.	Jenis Pekerjaan	Jumlah	%
1.	Petani sendiri	183.513	24,79
2.	Buruh Tani	161.216	21,77
3.	Nelayan	469	0,63
4.	Pengusaha	46.073	6,22
5.	Buruh Industri	531.944	4,31
6.	Buruh bangunan	33.949	4,58
7.	Pedagang	57.022	7,70
8.	Pengangkutan/Komunikasi	16.215	2,19
9.	PNS/ABRI	31.625	4,27
10.	Pensiunan	13.249	1,79
11.	Lain-lain	166.345	22,47
Jumlah		1.241.620	100 %

Sumber : Kantor Statistik Kab. Dati II Banyumas Tahun 1996.

B. Keadaan Kelembagaan Pemerintah Dati II Banyumas

Secara administratif Kabupaten Dati II Banyumas terdiri dari 6 Wilayah Pembantu Bupati, 1 Kota Administratif, 27 Kecamatan, 299 Desa dan 29 Kelurahan. Data selengkapnya seperti dalam tabel 4 berikut ini:

Tabel 4: Perincian Jumlah Desa dan Kecamatan dan Wilayah Pembantu Bupati, Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas

Wil Pemb. Bupati	Kecamatan	Jumlah Desa/Kel
1. Banyumas	1. Banyumas	12
	2. Somagede	9
	3. Kebasen	12
	4. Patikraja	13
2. Sumpiuh	1. Sumpiuh	14
	2. Kemranjen	15
	3. Tambak	12
3. Sokaraja	1. Sokaraja	18
	2. Kalibagor	12
	3. Kembaran	16
	4. Sumbang	18

Lanjutan tabel 4...

=====		
Wil Pemb. Bupati	Kecamatan	Jumlah Desa/Kel

4. Kotatip Purwo- Kerto	1. Purwokerto Barat	7
	2. Purwokerto Utara	6
	3. Purwokerto Timur	7
	4. Purwokerto Selatan	7
5. Purwokerto	1. baturaden	16
	2. Kedungbanteng	15
	3. Karanglewas	15
6. Ajibarang	1. Ajibarang	15
	2. Cilongok	20
	3. Pakuncen	16
	4. Gumelar	9
7. Jatilwang	1. Jatilawang	11
	2. Lumbir	10
	3. Wangon	12
	4. Purwojati	10
	5. Rawalow	9
=====		
6	27	329
=====		

Sumber: Monografi Kabupaten Dati II Banyumas tahun 1996

Struktur kelembagaan Sekretariat Wilayah daerah Kabupaten Dati II Banyumas sebelum dan sesudah pelaksanaan otonomi daerah tidak ada perubahan yaitu terdiri dari 1 orang Bupati, 1 orang Sekretaris Wilayah Daerah, 3 orang asisten dan 14 Bagian. Perinciannya seperti dilihat di bawah ini.

a. Assisten I bidang Tata Praja, membidangi:

- 1). Bagian Hukum
- 2). Bagian Ketertiban
- 3). Bagian Humas
- 4). Bagian Pemerintahan Desa
- 5). Bagian Tata Pemerintahan

b. Assiten II bidang Administrasi Pembangunan, membidangi

- 1). Bagian Perekonomian
- 2). Bagian Penyusunan Program
- 3). Bagian Sosial
- 4). Bagian Lingkungan Hidup

c. Assiten III bidang Administrasi Umum, membidangi:

- 1). Bagian Kepegawaian
- 2). Bagian Keuangan
- 3). Bagian Organisasi
- 4). Bagian Perlengkapan
- 5). Bagian Umum

Kemudian ditinjau dari segi kelembagaan untuk mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas sebagai urusan rumah tangganya sendiri, telah dibentuk 24 Dinas daerah sebagai unsur pelaksana daerah. Dalam pembentukan dinas dimaksud 1 bidang urusan Pemerintahan dapat ditangani oleh beberapa dinas seperti misalnya bidang Pekerjaan Umum ditangani oleh 6 Dinas Daerah Yaitu Dinas PU Pengairan, Dinas PU Bina Marga, Dinas PU Cipta Karya, Dinas Kebersihan dan Pertamanan dan Dinas Tata Kota. Demikian pula bidang Pertanian ditangani oleh 4 Dinas Daerah yaitu Dinas Peternakan, Dinas Perikanan, Dinas Perkebunan dan Dinas Pertanian Tanaman Pangan. Sedang khusus untuk Dinas Pendapatan Daerah dibentuk tidak berdasarkan penyerahan urusan pemerintahan, mel-

ainkan untuk mengefisienkan dan mengefektifkan pelaksanaan pungutan-pungutan daerah. Jenis dinas-dinas tersebut selengkapnya tertera dalam tabel 5 dibawah ini:

**Tabel 5: Daftar Dinas Daerah dan Dasar Pembentukannya
Dalam Pelaksanaan otonomi daerah Tingkat II
Banyumas**

No.	UNIT KERJA/DINAS	DASAR PEMBENTUKAN
1.	PEMB. MASY DESA	Perda No. 7 Th. 1995
2.	PERTAMBANGAN	Perda No. 8 Th. 1995
3.	TATA KOTA DAN TATA PEMB.	Perda No. 11 Th. 1992
4.	KEPEND. DAN CATATN SISPIIL	Perda No. 11 Th. 1995
5.	PERTANIAN & TANAMAN PANGAN	Perda No. 12 Th. 1995
6.	PERKEBUNAN	Perda No. 13 Th. 1995
7.	PERHUTANAN & KONS. TANAH	Perda No. 14 Th. 1995
8.	LALU LINTAS ANGK. JL	Perda No. 15 Th. 1995
9.	KOPERASI & PEMB. PENG KEC	Perda No. 16 Th. 1995
10.	PERDAGANGAN	Perda No. 17 Th. 1995
11.	CIPTA KARYA	Perda No. 18 Th. 1995
12.	BINA MARGA	Perda No. 19 Th. 1995
13.	KEBERSIHAN DAN PERTAMAN	Perda No. 4 Th. 1991
14.	PENGAIRAN	Perda No. 21 Th. 1995
15.	PRINDUSTRIAN	Perda No. 21 Th. 1995
16.	TENAGA KERJA	Perda No. 22 Th. 1995
17.	SOSIAL	Perda no. 23 Th. 1995
18.	TRANSPMIGRASI & PER. HUT	Perda No. 25 Th. 1995
19.	PERIKANAN	Perda No. 26 Th. 1995
20.	PETERNAKAN	Perda No. 27 Th. 1995
21.	PENDAPATAN DAERAH	Perda No. 28 Th. 1995
22.	KESEHATAN	Perda No. 29 Th. 1995
23.	PARIWISATA	Perda No. 30 Th. 1995
24.	P DAN K	Perda No. 31 Th. 1995

Sumber: Bagian Organisasi dan Tatalaksana Pemda Tk II BMS
Tahun 1996

Selain dinas-dinas dan unit kerja pada Sekretariat Wilayah Daerah, ada beberapa unit organisasi yang ikut mendukung pelaksanaan pemerintahan di daerah Kabupaten Dati II Banyumas, yaitu:

1. Mawil Hansip
2. Inspektorat Wilayah Kabupaten (ITWIL Kab)
3. Sekretariat DPRD
4. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA)
5. Kantor Sosial dan Politik
6. BP - 7

C. Keadaan Pegawai Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Untuk dapat mengetahui tentang tingkat kesiapan dan kemampuan personalia Pemerintah Daerah Kabupaten Dati Banyumas dapat ditelusuri melalui keberadaan personalia yang ada. Penelusuran ini dapat dilihat dari jumlah pegawai yang ada, tingkat pendidikan, pangkat dan golongan serta jenis-jenis pendidikan baik teknis maupun fungsional yang pernah diikuti.

Secara keseluruhan Jumlah Pegawai Pemda Tingkat II Banyumas sebanyak 12.353 orang pegawai tetap dan 899 pegawai honorer dan kontrak. Sehingga kekuatan pegawai keseluruhanya sebanyak 13.464 orang. Dari jumlah tersebut di atas Pejabat struktural sebanyak 1029, sedangkan staf sejumlah 2.813 orang dan selebihnya adalah pejabat fungsional. Untuk lebih jelasnya seperti yang terici di bawah ini:

a. Pegawai Staf administrasi sebanyak 4.341 orang yang terbagi atas satuan kerja sebagai berikut:

1. Sekretariat Daerah	: 337
2. Dinas-Dinas	: 2.813
3. Bappeda Tk. II	: 46
4. Itwil Kabupaten	: 41
5. Sekretariat DPRD Tk II	: 20
6. Mawil Hansip	: 16
7. Pembantu Bupati	: 309
8. Pegawai Kecamatan	: 598
9. RSUD Banyumas	: 177

b. Pegawai Fungsional sebanyak 8.012 orang yang terdiri atas:

1. PPL	: 83 orang
2. Paramedis	: 221 orang
3. Guru SD	: 7.708 orang
4. Penjaga SD	: 74 orang

c. Pegawai Honorer dan kontrak sebanyak 899 orang.

Hal lain yang bertalian erat dengan masalah personalia adalah masalah formasi jabatan struktural. Jabatan struktural yang ada di Pemerintah Kabupaten Dati II Banyumas, dalam pelaksanaan otonomi daerah ada 938 formasi jabatan. Tetapi jabatan yang terisi baru 931 jabatan, sehingga masih ada 7 jabatan yang masih kosong. Belum terisinya formasi tersebut menurut informasi dikarenakan belum tersedianya pegawai yang memenuhi syarat, terutama dilihat dari kepangkatan. Dan untuk

sementara ini jabatan-jabatan tersebut diisi oleh pejabat sementara.

Untuk mengetahui komposisinya jumlah jabatan struktural yang sudah tersisi terangkum dalam tabel 6 dibawah ini, yang memerinci jumlah komposisi jabatan menurut tingkat pendidikan dan eselon.

Tabel 6: Komposisi Pejabat Struktural di Pemda Tk II Banyumas berdasarkan Tingkat Pendidikan

No.	ESELON	T I N G K A T P E N D I D I K A N					JUMLAH
		S1	SM	SMTA	SLTP	SD	
1	II/b	1	-	-	-	-	1
2	III/a	32	3	-	-	-	35
3	III/b	2	1	-	-	-	3
4	IV/a	53	60	65	8	-	186
5	IV/b	8	5	4	-	-	17
6	V/a	125	93	362	18	3	605
7	V/b	15	12	119	18	19	183
JUMLAH		238	172	550	44	22	1.029

Sumber: Bagian Kepegawaian Pemda Tk. II Banyumas

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa masih ada pejabat di lingkungan Pemda Tingkat II Banyumas yang memiliki tingkat pendidikan SD dan SLTP. Walaupun hal tersebut tidak menyalahi aturan baik secara administratif, akan tetapi paling tidak akan mempengaruhi terhadap *performance* dari kapabilitas organisasi Pemerintah Daerah secara keseluruhan.

Selanjutnya, untuk mengetahui tingkat kesesuaian antara persyaratan kepangkatan dengan jabatan yang ada dapat dilihat dalam tabel 7 di bawah ini.

Tabel 7: Komposisi Pejabat Struktural di Pemda Tk II Banyumas berdasarkan eselon, golongan dan ruang kepangkatan

No.	ESELON	GOLONGAN DAN RUANG									KESESUAIAN			
											SESUAI		TAK SESUAI	
		II/b	II/c	II/d	III/a	III/b	III/c	III/d	IV/a	IV/b	JMLH	%	JMLH	%
1	II/b	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1		1	
2	III/a	-	-	-	-	-	-	8	18	9	26	65,79	8	34,21
3	III/b	-	-	-	-	-	-	1	1	1	2	66,67	1	33,33
4	IV/a	-	-	-	-	99	75	11	1	-	97	51,26	99	48,74
5	IV/b	-	-	-	3	13	1	-	-	-	14	83,36	3	17,64
6	V/a	-	38	186	119	234	133	-	-	-	367	60,76	237	39,24
7	V/b	17	50	47	51	8	-	-	-	-	116	63,39	67	36,61
Jumlah		20	83	246	265	158	92	37	21	7	623	60,54	406	39,46

Sumber: Bagian Kepegawaian Pemda Tk. II Banyumas Tahun 1996

Dari jumlah formasi jabatan di atas ternyata pengangkatan jabatan struktural masih belum memenuhi syarat minimal pangkat dari para pejabat yang menduduki jabatan. Ketidak tepatan ini mencapai 39,46 % (persen) dari formasi jabatan yang ada, sehingga perlu ada pembenahan terhadap masalah jabatan yang ada sesuai dengan peraturan yang berlaku. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel 8 di bawah ini:

Tabel 8: Komposisi Pejabat Struktural di Pemda Tk II Banyumas Berdasarkan Diklat Penjejanjang yang telah diikuti.

No.	ESE LOM	JUM LAH TER ISI	DIKLAT PENJENJANGAN				KESESUAIAN			
							SESUAI		TAK SESUAI	
			SEPADA	SEPALA	SEPADYA	SESPA	JMLH	%	JMLH	%
1	II /b	1	-	-	-	1	1	100,0	-	0
2	III/a	35	-	1	10	-	11	31,4	24	68,6
2	III/b	3	-	2	14	-	16	-	-	-
4	IV /a	186	8	85	20	-	113	71,5	73	88
4	IV /b	17	-	1	-	-	1	5,8	16	94,2
6	V /a	604	127	6	-	-	133	22,1	471	77,9
6	V /b	183	31	-	-	-	31	16,9	152	83,1
JUMLAH		1.029	166	95	44	1	306	29,73	723	70,27

Sumber: Bagian Kepegawaian Pemda Tk. II Banyumas

Dari Tabel diatas dapat diambil suatu kesimpulan bahwa sebagian besar pejabat yaitu 70,27 % dari formasi jabatan yang ada di Kabupaten Dati II Banyumas secara administratif maupun pendidikan administrasi yang harus dimiliki belum sesuai.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah kualitas dan kuantitas personil yang ada pada masing-masing dinas. Hal ini karena dinas berfungsi sebagai organisasi pelaksana teknis, yang menjadi ujung tombak dalam pelaksanaan program pembangunan dan program pemerintah terutama dalam pelaksanaan otonomi daerah. Tabel 9 dibawah ini metrangkum tentang kondisi personal yang ada di tiap-tiap dinas di Pemerintah Kabupaten Dati II Banyumas:

Tabel 9: Jumlah Pegawai Masing-masing Dinas menurut Golongan dan Tingkat Pendidikan

No.	UNIT KERJA/DINAS	GOLONGAN				TINGKAT PENDIDIKAN					JUMLAH
		IV	III	II	I	SI	SN	SMTA	SLTP	SD	
1.	BINA MARGA	-	1	49	31	1	1	31	12	36	81
2.	CIPTA KARYA	-	2	28	6	2	-	14	8	12	36
3.	PENGAIRAN	1	4	14	28	9	5	21	7	25	47
4.	TATA KOTA DAN TATA PEMB.	-	14	25	2	6	2	29	2	2	41
5.	KEBERSIHAN DAN PERTAMAN	-	10	30	9	5	3	23	5	13	49
6.	KOPERASI & PEMB. PENG KEC	1	24	29	4	8	7	37	5	1	58
7.	PERINDUSTRIAN	1	14	24	2	4	4	29	1	3	41
8.	PERDAGANGAN	2	11	39	2	4	4	41	2	3	54
9.	PERTAMBANGAN	-	10	2	-	10	2	-	-	-	12
10.	TRANSWIGRASI & PER. HUTAN	1	14	23	3	4	8	25	1	3	41
11.	PERT. & TANAMAN PANGAN	2	43	105	15	8	8	108	19	22	165
12.	PERIKANAN	1	14	47	8	9	6	44	5	10	70
13.	PETERNAKAN	1	28	58	14	15	8	42	15	21	101
14.	PERKEBUNAN	1	24	55	6	8	10	60	3	5	86
15.	PARIWISATA	-	14	19	46	6	7	19	4	43	79
16.	PENDAPATAN DAERAH	1	27	155	104	19	12	87	22	147	287
17.	P DAN K	1	33	64	6	7	2	70	15	10	104
18.	TEMAGA KERJA	1	6	18	91	20	7	69	15	5	116
19.	LALU LINTAS ANGK. JL RAYA	1	13	37	5	1	2	36	8	59	56
20.	KEPEND. DAN CATATN SIPIL	-	13	24	1	6	4	27	-	1	38
21.	PEMB. MASYARAKAT DESA	1	36	58	7	9	20	62	4	7	102
22.	SOSIAL	1	17	51	3	10	6	44	7	5	72
23.	PERHUTANAN & KONS. TANAH	-	9	48	-	8	1	48	-	-	57
24.	KESERHATAN	15	139	266	105	70	45	549	97	264	1025
JUMLAH		32	520	1768	498	245	174	1515	257	627	2813

Sumber: Bagian Kepegawaian Pemda Tingkat II Banyumas, Per 1 Desember 1996

Hal lain yang menentukan kualitas pesonalia adalah jenis pendidikan dan latihan yang diikuti oleh para aparatur. Bagi Pemerintah Dati II Banyumas sejak sebelum dilaksanakan otonomi daerah telah diadakan beberapa jenis pendidikan dan pelatihan bagi pegawainya. Jenis pendidikan itu antara lain, pendidikan penjenjangan yang dijadikan sebagai sarat untuk menduduki suatu jabatan tertentu. Sampai akhir tahun 1995, jumlah pegawai yang

telah mengikuti pendidikan penjenjangan dapat dilihat dalam tabel 10 di bawah ini:

Tabel 10: Jumlah Pegawai Pemerintah Dati II Banyumas Yang Mengikuti Kursus Penjenjangan

NO.	JENIS PENDIDIKAN	JUMLAH PERSONIL
1.	SEPADA/ADUM	166 orang
2.	SEPALA/ADUMLA	95 orang
3.	SEPADYA/SEPAMA	44 orang
4.	SESPA/SEPAMEN	3 orang
	J U M L A H	308 orang

Sumber: Bagian Kepegawaian Pemda Tingkat II Banyumas, Per 1 Desember 1996

Sedangkan untuk jenis pendidikan teknis fungsional dimaksudkan sebagai bekal untuk menambah ketrampilan teknis bagi para pegawai. Jenis pendidikan yang telah dilaksanakan dan diikuti oleh pegawai sampai akhir tahun 1995 tertera dalam tabel 11 di bawah ini:

Tabel 11: Jumlah Pegawai Pemerintah Dati II yang Mengikuti Pendidikan dan Latihan Teknis fungsional

NO.	DIKLAT TEHNIS FUNGSIONAL	JUMLAH
1.	AMDAL:	
	- AMDAL A	12
	- AMDAL B	5
	- AMDAL C	1
2.	Manajemen Audit	4
3.	Bendaharawan	50
4.	Penataran Adm. Keuangan	2
5.	Sistem Manajemen Proyek	95
6.	Kursus Adm. Kepegawaian	3
7.	Peradilan Tata Usaha Negara	364
8.	Kursus Penyedik PNS	3
9.	Kursus Kehumasan	3
10.	Kursus Keprotokolan	2

11. Penataran

Lanjutan Tabel 11

NO.	DIKLAT TEHNIS FUNGSIONAL	JUMLAH
11.	Kursus Pengawasan	2
12.	Penataran:	
	- P-4 Terpadu	132
	- P-4 Pola 120 Jam	7
	- P-4 Pola 144 Jam	5
	- P-4 Pola 25 Jam	12.885
13.	Perencanaan Kota	1
14.	S J D I	50
15.	Kursus Kearsipan	95
16.	TRPADNAS	15
17.	ORPADNAS	583
18.	Kehansipan	
	- Suskalak A	10
	- Suskalak B	46
	- KAPIN	2
19.	lain-lain	252
	J U M L A H	14.629

Sumber: Bagian Kepegawaian Pemda Tingkat II Banyumas,
Per 1 Nopember 1996

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Penelitian otonomi daerah pada Daerah Tingkat II Banyumas difokuskan pada masalah orientasi budaya administrasi dan kapabilitas aparatur. Pembahasan pada kedua fokus tersebut menggunakan taksonomi sederhana dengan menjabarkan fokus permasalahan ke dalam aspek yang lebih spesifik. Fokus pada orientasi administrasi dianalisis melalui perilaku yang diarahkan pada hasil, orientasi pada perubahan, keterikatan pada pekerjaan dan tempat kerja.

Penjabaran fokus seperti diatas dimaksudkan untuk memudahkan dalam menganalisis dan mendeteksi masalah-masalah yang ada pada masing-masing fokus permasalahan.

1. Orientasi (Budaya) Administrasi

Orientasi budaya administrasi merupakan kecenderungan sikap dan pandangan aparatur terhadap tugas, pekerjaan dan aktivitas yang dilakukan. Sikap ini secara realita diderivasikan dari pandangan dan nilai yang ada dan hidup dalam budaya masyarakat yang ada di sekitarnya. Oleh karenanya apabila ekspresi sikap yang ditampilkan oleh para pejabat kurang mencerminkan sikap budaya rasional seperti yang dituntut oleh organisasi modern bukan dianggap sebagai suatu kesalahan yang fatal. Namun demikian apa yang ditampilkan oleh para birokrat, pada tahap selanjutnya diharapkan akan menghasilkan suatu perilaku yang mengarah pada kemauan untuk melakukan tugas yang dibebankannya secara konsekwen dan bertanggung jawab.

Orientasi budaya administrasi yang diharapkan adalah orientasi yang lebih banyak mementingkan kepada kepentingan masyarakat (client) sebagai pencerminan dari dirinya sebagai *abdi masyarakat*. Sikap selanjutnya adalah tanggap dan perhatian terhadap kebutuhan warga masyarakat.

Analisis terhadap data hasil penelitian diperoleh gambaran bahwa, ternyata apa yang diharapkan dari kedudukan pegawai pemerintah daerah sebagai *abdi masyarakat* belum sepenuhnya dapat terpenuhi oleh sebagian aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II Banyumas. Orientasi administrasi yang diharapkan, yang dicerminkan melalui tiga komponen yaitu orientasi pada perubahan, orientasi pada

pekerjaan dan komitmen pada kerja belum menunjukkan kondisi seperti yang diharapkan. Masih banyak para pegawai yang lebih banyak mementingkan dirinya dan lebih banyak beorientasi ke atas.

Kondisi di atas nampaknya hampir sama dengan apa yang diungkapkan oleh Mathur (dalam Effendi, 1991) yang melakukan penelitian pada negara-negara di Asia dan Pasifik bahwa, kebanyakan para pejabat birokrasi negara-negara di Asia dan Pasifik memiliki orientasi yang sangat lemah.

a. Perilaku pegawai yang diorientasikan pada perubahan.

Orientasi ini dimaksudkan sebagai sikap dan kecenderungan para dan pegawai untuk selalu mengikuti pola perubahan dan perkembangan tuntutan masyarakat. Sikap ini juga merupakan sikap komit terhadap aktifitas pembangunan yang dimaksudkan untuk mengantarkan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam proses pembangunan

Klarifikasi terhadap masalah ini melibatkan beberapa parameter diantaranya motivasi dan semangat untuk menyelesaikan pekerjaan dengan baik, kemauan mencari cara yang baru, kemauan untuk mempelajari perkembangan tuntutan masyarakat, inisiatif dan kreatifitas dalam penyelesaian pekerjaan.

Dari beberapa parameter di atas, sebenarnya kunci dari fokus ke dua ini terletak pada inisiatif dan kreatifitas para pegawai. Kreatifitas merupakan kesanggupan

dalam melihat mengenal dan memahami masalah, dilengkapi kesanggupan untuk mengusulkan atau merumuskan alternatif pemecahan masalah yang cocok berikut metodenya yang tepat (Brewer dan leon dalam Haritz, 1995:86). Sedangkan inisiatif merupakan keberanian untuk memulai dan mengawali sesuatu, atau keberanian untuk mengambil prakarsa (ibid). Dengan demikian kondisi ini sangat erat berhubungan dengan persepsi tentang cara kerja yang ada.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, sebagian besar responden menyatakan bahwa cara kerja yang diterapkan di tempat kerja sekarang ini adalah efektif. Hasil selengkapnya termuat dalam tabel 12 dibawah ini.

Tabel 12: Penilaian tentang efektifitas cara kerja yang ada

Penilaian	Jumlah	Prosentase
Efektif	72	62,6
Tidak Efektif	43	37,4
Jumlah	115	100,0

Sumber: data Primer diolah.

Tabel di atas menunjukkan bahwa, sebanyak 72 (62,6 persen) responden menyatakan bahwa prosedur kerja yang ada sudah efektif, sedangkan sebanyak 43 (37,3 persen) responden menyatakan kurang efektif. Berdasarkan pengamatan dan informasi beberapa responden, banyak prosedur-prosedur dalam pekerjaan administratif yang yang terkesan masih kurang efisien. Kondisi ini disebabkan adanya

beberapa prosedur pekerjaan yang harus melalui beberapa meja, yang sebenarnya dapat dipersingkat. Banyaknya meja yang harus dilalui, dengan melalui disposisi dari pejabat yang berjenjang, menyebabkan beberapa pekerjaan terlambat sampai pada tujuan akhirnya.

Pada sisi lain, pelaksanaan pekerjaan terutama para pejabat, kurang begitu efektif. Para staf banyak dibebani hanya dengan kegiatan pertemuan dan rapat, padahal disisi lain mereka memiliki pekerjaan menumpuk yang harus segera dilaksanakan. Hal ini seperti apa yang dikemukakan oleh pejabat "D" dari Sekretariat Daerah, bahwa:

.... perlu mas ketahui bahwa, para pejabat disini kerjanya lebih banyak pertemuan dan rapat. Padahal menurut saya, pertemuan tersebut terkadang kurang sesuai dengan bidang saya. Tapi karena di undang oleh atasan, bagaimanapun saya sulit untuk menolak. Padahal saya mempunyai pekerjaan yang menumpuk dan harus segera diselesaikan. Oleh karena itu kadang-kadang saya juga kasihan dengan staff saya yang harus kerja berat"

Hal senada juga dikemukakan oleh pejabat "P" yang menyatakan bahwa,

"..... Kalau dipikir-pikir, pekerjaan para pejabat di sini lebih banyak kegiatan pertemuan dan rapat. Tapi karena ini merupakan tugas dan perintah atasan, maka kami sulit untuk menolak. Memang kadang-kadang pertemuan tersebut kurang ada keterkaitan dengan kegiatan pokok saya. Namun karena tuntutan, maka saya pun harus mengikuti nya.

Kondisi ini bagi para aparatur Pemerintah Daerah, memang sangat sulit untuk dapat lepas dari sistem yang demikian. Tingkat kepatuhan yang didasarkan atas hirarkis sangat kuat diterapkan dalam sistem pemerintahan. Oleh

karena itu wajar apabila kreatifitas para pegawai sering kurang mendapat tempat yang semestinya. Padahal menurut beberapa responden, banyak yang menginginkan sistem yang demikian itu dapat dirubah, dengan sistem yang lebih memberikan nuansa lebih baik bagi kerja para pegawai. Hal ini seperti yang tercantum dalam tabel 13 di bawah ini.

Tabel 13: Pegawai Yang Menginginkan Perubahan cara dan Sistem Kerja

Kondisi cara kerja	Jumlah	Prosentase
Ingin Perubahan	64	55,7
Tidak ingin Perubah	51	44,3
Jumlah	115	100,0

Sumber : Data Primer diolah.

Tabel di atas menunjukkan bahwa, sebanyak 64 (55,7 persen) responden menginginkan adanya perubahan, sedangkan selebihnya sebanyak 51 (44,3 persen) tidak menginginkan perubahan. Kondisi di atas mengimplikasikan bahwa, banyak para pegawai yang menginginkan agar sistem dan cara kerja di rubah. Lebih jauh lagi adalah perlu adanya perubahan lingkungan kerja, ke arah yang lebih kondusif, dengan menerapkan sistem kerja yang lebih fair, adil dan menumbuhkan kreatifitas pegawai.

Disisi lain ada informasi dari beberapa responden yang perlu untuk di kaji, mengenai kondisi semangat dan cara kerja sebagian pegawai pemerintah Daerah.

Salah seorang pejabat X di Setwilda Kabupaten Dati

II Banyumas menyatakan bahwa:

" ... Saya tak habis pikir mas, mengapa banyak pegawai di pemda sini (Banyumas) memiliki motivasi bekerja yang kurang memadai, Kondisi ini dapat dilihat: *Pertama*, apabila mereka melaksanakan pekerjaan, lebih banyak menunggu perintah; *Kedua*, banyak para pegawai yang apabila disuruh oleh bukan atasan langsung cenderung untuk menolak; *Ketiga*, mereka sering menunda pekerjaan dan; *Keempat*, kondisi tersebut mungkin disebabkan oleh tidak seimbangnya antara volume pekerjaan dengan jumlah tenaga yang ada; dan yang terakhir, karena mereka kebanyakan memiliki ketrampilan yang rendah dan tidak sesuai dengan bidang keahliannya. Banyak para pegawai disini yang memangku jabatan tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan"

Hal di atas juga didukung oleh satu responden dari beberapa responden yang diwawancarai, diantaranya adalah bapak "Y", yang menyatakan bahwa:

"Kalau saya bekerja tanpa menggunakan petunjuk yang telah dibuat oleh atasan saya, saya tidak berani Mas (panggilan kepada peneliti). Walaupun sebenarnya terkadang saya tahu bahwa petunjuk yang ada terlalu berbelit-belit. Dari pada dimarahi lebih baik ya dilaksanakan saja"

Kemudian responden sari instasi "Z" menyatakan bahwa:

"... bahwa, sistem kerja yang berlaku di sisi (Pemerintah Daerah Tk. II Banyumas), cenderung menggunakan sistem dan prosedur yang kaku. Dalam arti bahwa, Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Tekhnis merupakan bagian dari pedoman yang sulit untuk ditinggalkan, dikarenakan ia lebih sebagai buku pintar yang dalam pelaksanaan operasional kerja. Dengan demikian sangat sulit para pegawai untuk meninggalkannya. Lebih-lebih, para pejabat dan birokrat tingkat atas lebih banyak mengharuskan untuk jangan lepas dari aturan dan sistem yang telah ditetapkan, khususnya dalam pelaksanaan kerja..."

Jawaban yang disampaikan oleh para responden memiliki keragaman. Namun demikian memiliki nuansa yang sama, bahwa tingkat kreatifitas dari para pegawai masih kurang. Kondisi tersebut rupanya hampir sama dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Haritz (1995:89) tentang Peranan Administrator Pemerintah daerah Tingkat II dalam Efektifitas penerimaan Retribusi Daerah, yang mengungkapkan bahwa "Tingkat kreatifitas Aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II masih rendah". Menurutnya, para administrator cenderung menunggu perintah atasan dalam melaksanakan tugasnya.

Sejalan dengan hal di atas, asumsi yang menyatakan bahwa juklak dan juknis merupakan buku pintar bagi para pegawai dalam melaksanakan tugas sehari-hari benar adanya. Suatu ketergantungan yang seperti ini sebelumnya sudah diramalkan oleh Merton (dalam Albrow, 1985:42) bahwa, penerapan birokrasi yang kaku di negara-negara berkembang justru menjadi bumerang bagi tercapainya efektifitas dan efisiensinya pelaksanaan tugas pemerintahan. Atau menurut Sofyan Effendi (1992:17) birokrasi di Indonesia lebih cenderung sebagai birokrasi juklak dan juknis. Matinya kreatifitas para pegawai merupakan penyebab akan hal ini. Sehingga banyak waktu yang terbuang hanya untuk menunggu dan menunggu.

Disamping apa yang diungkapkan di atas, penerapan yang terlalu ketat atas prinsip-prinsip organisasi dan birokrasi dari Weber merupakan salah satu penyebabnya.

Menurut Merton (Albrow, 1987:37), salah satu akibat dari penerapan prinsip Weber dalam birokrasi pemerintahan adalah dijadikannya prosedur kerja sebagai tujuan, dari yang seharusnya sebagai alat. Sehingga *goal* yang seharusnya menjadi tujuan utama menjadi kalah penting dibandingkan prosedur kerjanya, dikarenakan penerapan prosedur yang ketat.

Suatu hal yang paradok memang terjadi, bahwa disatu sisi para pegawai pemda sangat tergantung pada juklak (petunjuk pelaksanaan) dan junis (petunjuk teknis) namun disisi lain sering didapati para pegawai yang tidak tahu dan bahkan memahmi sistem dan prosedur kerja.

Selanjutnya berkaitan dengan adanya tuntutan masyarakat yang selalu menghendaki adanya perubahan menuju sistem pelayanan yang lebih sederhana dan lebih praktis, banyak para responden yang menanggapi dan memberikan jawaban secara serius. sebagian responden menaggapinya baik karena pada dasarnya hal tersebut memang perlu didukung dan perlu diwujudkan.

Tabel 14: Tanggapan atas perlunya pelayanan yang sederhana dan simple atas tuntutan masyarakat.

Jenis Tanggapan	Jumlah	Prosentase
Setujua	82	71,3
Kurang setuju	21	18,3
Tidak setuju	12	10,4
Jumlah	115	100,0

Sumber : Data Primer diolah.

Data di atas menunjukkan bahwa, sebagian besar para pegawai menyetujui dan mengaggap perlu adanya pelayanan yang bersifat sederhana/simpel kepada masyarakat, yaitu sebesar 71,3 persen, sedangkan yang kurang menyetujui sebesar 18 persen, dan yang tidak menyetujui sebesar 10,4 persen. Fenomena tersebut sangatlah menarik untuk di kaji lebih jauh, mengapa hal tersebut bisa terjadi.

Hasil wawancara dengan beberapa informan dan responden yang menyatakan kurang setuju memiliki alasan yang bermacam-macam. Demikian pula dengan responden yang kurang setuju. Namun demikian jawaban tersebut berada pada sekitar kondisi tingkat kesejahteraan yang dirasa menurun. Kondisi ini terjadi terutama pada bidang-bidang pelayanan yang memang sangat rentan terhadap pungutan-pungutan yang terjadi di luar ketentuan. Hal ini terutama yang terjadi pada pelayanan perijinan yang terjadi baik di instansi dinas yang bertugas memberikan rekomendasi yang berkaitan dengan ijin yang akan dikeluarkan. Walaupun pelayanan perijinan di Kabupaten DATI II Banyumas, dipusatkan dalam Kantor pelayanan perijinan Satu Atap (KPPSA), namun instansi/dinas terkait tetap diberi hak untuk ikut memberikan rekomendasi.

Namun dari kondisi di atas, para responden yang masih melakukan kegiatan seperti di atas memiliki prosentase yang sedikit.

b. Perilaku aparat yang diorientasikan pada hasil

Orientasi administrasi yang di fokuskan pada hasil dimaksudkan sebagai perilaku dan aktifitas yang diarahkan untuk mencapai hasil kerja yang telah ditentukan. Dimensi ini menekankan pada prestasi kerja dan kualitas kerja sesuai dengan standard yang disepakati bersama. Makna dari "disepakati bersama" adalah bahwa standar dari hasil kerja telah ditetapkan dalam petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis tentang pelaksanaan kerja.

Berdasarkan data hasil penelitian dan hasil reduksi diperoleh gambaran bahwa; sebagian besar pegawai pemerintah Dati II Banyumas belum mempunyai produktifitas yang memadai. Dengan kata lain orientasi hasil bagi pegawai masih belum seperti yang diharapkan. Kondisi yang demikian mengandung implikasi bahwa aktivitas yang dilakukan oleh aparatur pemerintah Daerah Tingkat II belum mencapai titik optimal. Dibawah ini ditampilkan matrikulasi data, yang berhubungan dengan dimensi orientasi pada hasil, dengan fokus produktifitas.

Tabel 15: Komposisi Pegawai Yang Pernah dan yang tidak pernah menunda Pekerjaan

Menunda Pekerjaan	Jumlah	Prosentase
Tidak pernah	34	29,6
Pernah	81	70,4
Jumlah	115	100,0

Sumber: Data Primer diolah.

Berdasarkan pada tabel di atas dapat diketahui bahwa, 81 (70,4 persen) responden pernah menunda pekerjaan, dan selebihnya 34 (29,6 responden) merasa tidak pernah menunda pekerjaan. Dalam kegiatan pelayanan administrasi penundaan pekerjaan merupakan salah satu penghambat menuju administrasi yang efektif. Bagaimanapun juga kondisi yang demikian akan mencerminkan suatu perilaku yang mengarah pada kurangnya produktivitas pegawai. Untuk lebih mendukung terhadap data tersebut dibawah ini ditampilkan tentang alasan tentang penundaan pekerjaan.

Tabel 16: Alasan menunda Pekerjaan

Alasan Menunda	Jumlah	Prosentase
Kepentingan Pribadi	22	19,2
Ada pekerjaan lain yang mendesak	60	52,2
Karena langkanya pekerjaan	25	21,7
Tidak ada alasan	8	6,9
Jumlah	115	100,0

Sumber: Data Primer diolah.

Dari empat macam alasan penundaan pekerjaan, alasan "adanya pekerjaan lain yang lebih mendesak" memiliki prosentase yang paling besar yaitu 52,2 persen, diikuti oleh alasan "adanya langkanya pekerjaan" sebesar 21,7 persen. Sedangkan selebihnya karena alasan yang kurang rasional, khususnya dilihat dari dimensi sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

Suatu yang menarik dari variasi jawaban di atas adalah berkenaan dengan alasan "adanya pekerjaan lain yang mendesak" dan "langkanya pekerjaan yang ada". Setelah ditelusuri lebih jauh, pekerjaan lain yang mendesak berkaitan dengan pekerjaan yang biasanya bukan pekerjaan yang bersifat rutin. Jenis pekerjaan ini misalnya, karena adanya perintah atasan yang harus segera dilaksanakan; adanya pertemuan/rapat yang harus diikuti oleh staf; dan kegiatan-kegiatan seremonial lainnya yang tidak terprogram secara pasti.

Berkaitan dengan "langkanya pekerjaan yang ada", berdasarkan hasil pengamatan, dapat dibuktikan bahwa banyak karyawan yang pada saat jam kerja sudah tidak melakukan aktifitas pekerjaan. Banyak pegawai yang pada jam-jam tertentu sudah banyak yang santai tanpa aktifitas yang serius. Alasan yang mendasarinya adalah pekerjaan yang dihadapi apabila dikerjakan cepat selesai sehingga lebih baik dikerjakan dengan sedikit santai. Demikian pula pekerjaan yang ada pada suatu kantor/instansi tertentu bersifat tidak rutin, dalam arti beban kerja yang ada tidak sama dari waktu ke waktu. Dengan kata lain beban kerja yang dimiliki para pegawai banyak yang belum maksimal.

Berkaitan dengan "alasan kepentingan pribadi", dapat ditelusuri bahwa, banyak para pegawai yang melakukan aktifitas pribadi pada saat jam kerja. Pekerjaan ini misalnya, menjemput anak ketika pulang sekolah, mencari

Tabel 17: Kepemilikan waktu luang

Waktu luang	Jumlah	Prosentase
Tidak memiliki	36	31,3
Memiliki	79	68,7
Jumlah	115	100,0

Sumber : Data Primer diolah

Data di atas menunjukkan bahwa sebanyak 79 (68,7 persen) pegawai merasa memiliki waktu luang. Sedangkan selebihnya sebanyak 26 responden atau 31,2 tidak memiliki waktu luang. Kondisi yang demikian menunjukkan pula bahwa, beban kerja dari pegawai ternyata belum maksimal. Dalam arti banyak pegawai yang memiliki beban kerja di bawah beban maksimal.

Adapaun banyaknya waktu luang dari pegawai ditunjukkan pada tabel 18 di bawah ini:

Tabel 18: Banyaknya Waktu Luang Yang di Miliki Rata-rata Per Hari Kerja (di luar waktu Istirahat)

Lamanya waktu	Jumlah	Prosentase
< 1 jam	14	12,2
1 jam	34	29,6
2 Jam	53	46,1
3 jam	12	10,4
> 3 jam	2	1,7
Jumlah	115	100,0

Sumber : Data Primer diolah

Tabel di atas menunjukkan bahwa, Pegawai yang memiliki waktu luang kurang dari 1 jam sebanyak 14 (12,2 persen), yang memiliki waktu luang 1 jam sebanyak 34 (29,6 persen), pegawai yang memiliki waktu luang sebesar 2 jam sebanyak 53 (46,1 persen) responden, yang memiliki waktu luang 3 jam sebanyak 12 (10,4 persen) responden, dan yang memiliki waktu luang lebih dari 3 jam sebanyak 2 (1,7 persen) responden. Dengan demikian sebagian besar pegawai memiliki waktu luang sebesar 2 jam. Apabila di hitung dengan asumsi bahwa seorang pegawai di Kabupaten Dati II Banyumas bekerja selama 7 jam sehari (Pukul 07.00 s/d 14.00), berarti waktu efektif untuk kerja di kantor bagi yang memiliki waktu luang 2 jam adalah rata-rata 5 jam.

Apabila dikaitkan dengan efektifitas kerja, maka kondisi-kondisi seperti di atas menunjukkan masih jauh dari tingkat yang diharapkan.

Bukti lain mengenai belum tingginya orientasi pada hasil dari aparatur Pemerintah Daerah, dapat dibuktikan pula dari hasil wawancara dengan beberapa responden yang berasal dari para pemohon jasa pelayanan. Dari data tersebut dapat disimpulkan tentang pernyataan yang mendukung asumsi di atas yaitu,

- a. Masih sering terlihat para pegawai menunda pekerjaan.
- b. Sering mengabaikan kepentingan pelayanan dan lebih mementingkan urusan pribadi.

- c. Masih terlihat beberapa pegawai yang memanfaatkan kesempatan dalam memberikan pelayanan dengan menjual jasa pelayanan di luar ketentuan. Akibatnya kecepatan pelayanan tergantung dari uang jasa yang diperolehnya.
- d. Kurang menghargai waktu.

Dari bukti diatas, maka benar dengan apa yang dinyatakan oleh Kumorotomo (1994:106) bahwa, "...untuk memperoleh pelayanan yang sederhana saja, pengguna jasa sering dihadapkan pada kesulitan-kesulitan yang terkadang mengada-ada". Kondisi tersebut merupakan suatu pertanda dari lemahnya budaya pelayanan birokrasi pemerintah (Effendi, 1992:18).

Secara empiris terjadinya kondisi tersebut disebabkan oleh beberapa hal, dan masalah tersebut ternyata tidak sederhana melainkan kompleks sifatnya. Menurut hasil analisa dapat diasumsikan penyebabnya antara lain bahwa, birokrasi pemerintah terlalu mementingkan pada pertanggung jawaban formal (formal accountability), terlalu berorientasi pada aktivitas, Sehingga yang terjadi adalah para pegawai yang ada kurang menekankan pada hasil (product) dan kualitas pelayanan (service quality) yang diberikan (Kumorotomo, ibid).

Ada suatu hal yang lebih menarik membahas masalah orientasi ini. Suatu temuan yang cukup berharga adalah bahwa, ternyata seorang pegawai akan mau bekerja dengan baik dan memenuhi target yang telah ditentukan apabila dalam kerjanya dapat menghasilkan hasil sampingan. Hasil

sampingan ini biasanya berupa tambahan uang yang istilahnya sebagai "*sripilan*". Sehingga apabila suatu pekerjaan ternyata tidak akan mendatangkan hasil tambahan, maka yang didapati keengganan untuk melakukan tugas dengan semangat. Hal ini dapat di buktikan dari pernyataan responden "H", seorang pemohon jasa pelayanan di Pemerintah Daerah yang menyatakan:

"Cepat tidaknya pelayanan yang ada di Pemda masih banyak yang tergantung dengan besar kecilnya uang jasa. Memang tidak semua bidang, melainkan untuk bidang-bidang tertentu yang memungkinkan untuk ditarik di luar aturan yang berlaku. Demikian pula Prosedur yang ada terkadang dikalahkan oleh adanya jalan pintas khususnya oleh para pemohon jasa yang mau membayar uang jaminan lebih besar. Kondisi ini khususnya untuk pelayana perijinan tertentu".

Dengan mengambil beberapa ilustrasi diatas dapat diasmusikan bahwa, produktifitas pegawai Pemerintah Daerah Tingkat II masih belum memuaskan. Demikian pula perilaku administrasi yang diarahkan pada hasil perlu mendapatkan perhatian yang serius.

Suatu perilaku di atas jelas akan banyak menimbulkan adanya korupsi, pungli dan kolusi, yang pada tahap selanjutnya akan merontokan sendi-sendi pelaksanaan sistem administrasi yang bersih dan berwibawa.

c. Perilaku Pegawai diarahkan pada Pelayanan (Komitmen kerja pada pelayanan).

Orientasi ini dimaksudkan sebagai keterlibatan yang sungguh-sungguh dari para pegawai dalam aktifitas kerja dan pelayanan, konsistensi atas tanggung jawab

terhadap kerja dan tugasnya. Tanpa adanya kesejajaran antara tujuan organisasi dengan keterlibatan pegawai, akan sulit pelayanan dan pembangunan dapat tercapai dengan baik.

Analisis terhadap dimensi ketiga ini dilakukan melalui beberapa parameter diantaranya kesadaran akan kedudukan dan tugas sebagai abdi masyarakat dan abdi negara, Ketaatan terhadap aturan, kedisiplinan dan loyalitas.

Hal ini dapat dibuktikan bahwa banyak pegawai yang melakukan aktifitas tanpa didasari kesadaran dalam arti kepada siapa dan untuk siapa dirinya bekerja. Tugas yang dilakukan cenderung hanya sebagai suatu kewajiban, bukan merupakan tugas. Bekerja tanpa adanya penghayatan bahwa dirinya sebenarnya bukan hanya bekerja, melainkan harus ada jiwa pengabdian. Oleh karena itu bukan suatu yang aneh apabila sering terlihat banyak pegawai yang memiliki motivasi dan semangat yang kurang dalam melayani masyarakat.

Hal-hal diatas dapat terungkap melalui interview dengan sejumlah responden dengan melalui pertanyaan " alasan yang mendasari para pegawai tersebut memasuki pegawai negeri". Dari serangkaian jawaban terungkap bahwa ada sebagian pegawai yang menunjukkan loyalitas semu. Menjadi pegawai negeri bukanlah minat sebenarnya, bukan merupakan motivasi yang sesungguhnya.

Menurut beberapa responden "pegawai Negeri merupakan pekerjaan yang memberikan harapan ketenangan di hari tua. Gaji yang tidak terlalu besar menurut beberapa responden juga tidak menjadi masalah, Namun mereka menganggap bahwa kalau sudah menjadi pegawai negeri merupakan suatu investasi. Karena Pegawai Negeri sulit Untuk di-PHK. Apabila menurut dan patuh pada atasan, maka akan selamat, dan bahkan mudah memperoleh jabatan.

Jawaban di atas tentunya akan mempengaruhi terhadap kinerja dari pegawai yang bersangkutan. Bagi pegawai yang menganggap pegawai negeri hanyalah sebagai pelengkap dalam arti bukan tujuan sebenarnya, tentunya akan memandang lain tentang bagaimana seharusnya menjadi pegawai yang baik, sebagai abdi masyarakat dan abdi negara yang baik.

Berkenaan dengan konsep dan pengertian sebagai "abdi Negara" dan "abdi masyarakat", rupanya banyak pegawai yang cenderung mengartikan dirinya lebih sebagai abdi negara daripada sebagai abdi masyarakat. Dalam arti bahwa, dalam dirinya lebih banyak melekat sebagai pegawai yang dimaksudkan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dari pada sebagai pegawai yang bertugas melayani masyarakat. Kondisi ini ternyata berlangsung secara tidak disadari oleh pegawai itu sendiri bahwa dirinya sebenarnya adalah abdi masyarakat yang bertugas melayani masyarakat. Akibat perilaku yang demikian berakibat dapat bermuara pada sering terabaikannya kepentingan masyarakat. Hal ini

Kalau mas tahu, sebenarnya para pejabat disini sangat takut kepada bapak Bupati. Hal ini dapat dibuktikan kalau ada pertemuan, apabila yang membuka atau yang memimpin Bapak Bupati, para pejabat hadir semua. Namun kalau yang memimpin adalah setingkat dibawahnya misalnya Bapak Sekwilda, Banyak para pejabat yang mewakilkan pada stafnya padahal undangan adalah untuk pejabat yang bersangkutan. Ini membuktikan bahwa, loyalitas mereka hanya pada satu pimpinan, dimana hanya bersifat semu"

Berdasarkan pada beberapa data tersebut dapat diasumsikan bahwa, komitmen kerja para pegawai di Pemerintah Dati II Banyumas belum menunjukkan hasil yang baik, melainkan masih banyak yang harus dibenahi dan dibina. Masih ada sebagian pegawai yang lebih menojolkan ABS (asal bapak senang), tanpa menghiraukan apakah pekerjaan yang sebenarnya menjadi tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik atau tidak.

Fenomena di atas, sesuai dengan apa yang dikatakan oleh pejabat "Y" dan "S", bahwa,

" ...kalau di lihat dari kommitement kerjanya, masih ada sebagian pegawai yang kurang. Hal ini dapat dilihat dari cara kerja, motivasi kerja dan tanggung jawab terhadap pekerjaan yang seharusnya mereka lakukan. Ada sebagian diantara pegawai yang kalau kerja harus disuruh terlebih dahulu, dan harus ditujukna secara detail. Namun ada pula pegawai yang cukup kreatif dan rajin serta tekun. Sayangnya jenis pegawai yang seperti ini tidak terlalu banyak jumlahnya. Yang paling banyak adalah pegawai yang serba pas-pasan, dalam arti cara kerja mereka wajar-wajar saja dan sedang dalam kemampuannya"

Berdasarkan pada keterangan di atas dapat diambil suatu asumsi bahwa, masih ada sebagian pegawai yang memiliki komitmen terhadap pekerjaan dan lembaga rendah.

Hal di atas dapat pula ditunjukkan dengan adanya salah satu indikasi adanya pelanggaran disiplin. yang terjadi di Pemerintah Dati II Banyumas.

Tabel 19: Jumlah Pelanggaran atas disiplin kerja Pemerintah Dati II Banyumas, tahun 1996-1997 -1

Jenis Pelanggaran	1996	1997
Berat	4	3
Sedang	15	17
Ringan	53	46

Sumber : Bagian Kepegawaian Pemda Tk, II Banyumas 1997

Dari data di atas dapat dilihat bahwa tingkat pelanggaran yang atas disiplin kerja masih cukup tinggi. Walaupun itu hanya terjadi dalam rentang waktu satu tahun. Jenis pelanggaran Berat adalah jenis pelanggaran yang meliputi: Pelanggaran atas PP 10 (kawin lagi), Melakukan tindakan Pidana, Melakukan tindak kejahatan, Korupsi, dan sejenisnya. Pelanggaran Sedang meliputi: mangkir selama 1 minggu berturut-turut, melakukan tindak manipulasi ringan. Sedangkan pelanggaran ringan meliputi, mangkir kerja, sering terlambat, dan tindakan disiplin lainnya yang sejenis.

Dengan demikian berdasarkan data-data di atas, orientasi pegawai terhadap pekerjaan di Kabupaten Dati II Banyumas perlu mendapat perhatian yang serius.

2. Kapabilitas Aparatur Pemerintah Dati II Banyumas

Mengkaji pada fokus permasalahan ini dapat dilakukan melalui beberapa dimensi. Konsep kapabilitas aparatur sangat erat kaitannya dengan konsep kemampuan, pengalaman, performance dan ketrampilan yang dimiliki oleh para pegawai. Kapabilitas aparatur dalam pelaksanaan otonomi daerah bukan merupakan masalah yang dapat diabaikan, melainkan masalah yang harus mendapatkan porsi cukup besar dalam pembahasan keseluruhan masalah dalam otonomi daerah. Masalah kapabilitas sangat erat keterkaitannya dengan permasalahan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan otonomi daerah. Karena kapabilitas menyangkut aspek kemampuan untuk menyelesaikan pekerjaan.

Analisis tersebut didasarkan pada suatu parameter: Keberadaan pegawai yang mempunyai kemampuan cukup memadai; Latar belakang pendidikan pegawai dengan bidang kerjanya; Komposisi pegawai pada tiap-tiap unit; dan tingkat ketrampilan dan pengalaman yang dimiliki oleh pegawai;

Hasil analisis terhadap kapabilitas aparatur Pemerintah Dati II Banyumas diperoleh hasil bahwa, kapabilitas aparatur yang ada belum sepenuhnya dapat memenuhi standar untuk pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini ditinjau baik dari segi tingkat pendidikan, ketrampilan yang dimiliki dan penguasaan sistem administrasi masih belum terlalu tinggi. Padahal untuk dapat melaksanakan otonomi daerah diperlukan aparatur yang mempunyai kapabilitas tinggi.

Penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti dari FISIP UGM (1990) yang meneliti tentang analisa kemampuan Pemerintah Dati II se-Jawa Tengah juga mengungkapkan bahwa, secara umum kemampuan aparatur Pemerintah Dati II di Jawa Tengah belum memadai untuk melaksanakan tugas otonomi Daerah Tingkat II. Hal ini disebabkan masih sedikitnya tenaga professional dan tenaga ahli yang dimilikinya.

a. Kualifikasi Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan

Tingkat Pendidikan yang dimiliki oleh seorang pegawai secara umum akan mempengaruhi terhadap kinerja dan performance dari pegawai itu sendiri. Secara komulatif, suatu organisasi Dinas yang memiliki lebih banyak jumlah pegawai yang berpendidikan tinggi akan memiliki tingkat performance lebih tinggi dibandingkan dengan Dinas yang memiliki jumlah pegawai yang berpendidikan rendah, Oleh karena itu tingkat pendidikan memiliki korelasi positif dengan performance dari organisasi secara keseluruhan.

Seperti yang dikatakan oleh salah satu responden yang berkaitan dengan performance dan kinerja dari pegawai yang berpendidikan sarjana dengan yang non sarjana mengatakan bahwa:

"Pegawai yang berpendidikan tinggi/sarjana, bagaimanapun juga akan lebih tanggap apabila diberi suatu pengertian, dibandingkan dengan pegawai yang bukan sarjana. Tingkat analisis yang mereka miliki lebih

cenderung lebih tinggi bagi pegawai yang berpendidikan sarjana dibandingkan yang hanya SLTA"

Demikian pula, Komposisi pegawai antara tingkat pendidikan sarjana dengan yang non sarjana bagaimanapun akan mempengaruhi terhadap tingkat kinerja organisasi Dinas. Walaupun tidak ada komposisi dan standar yang pasti tentang tingkat pendidikan yang harus dimiliki oleh suatu Dinas. Namun paling tidak ada suatu gambaran bahwa, Untuk pekerjaan yang memerlukan *tingkat analitis dan konseptualitas yang tinggi*, diperlukan tenaga yang memiliki *kualitas pendidikan yang tinggi*. Demikian juga sebaliknya, untuk pekerjaan yang memerlukan tenaga fisik lebih banyak, maka tenaga yang berpendidikan rendah yang lebih tepat.

Yang menjadi masalah dalam penyusunan komposisi kepegawaian di instansi Pemerintah adalah, *Golongan dan pangkat serta masa kerja menjadi pedoman dalam pengangkatan seseorang dalam suatu jabatan tertentu*. Sehingga dimungkinkan, bagi pegawai dengan masa jabatan lama, secara umum biasanya memiliki Golongan kepangkatan yang tinggi. Kepadaanya biasanya jabatan pun mudah untuk diperoleh, asal ada kepatuhan. Performance dan ketangkasan seorang pegawai sering diabaikan untuk hal-hal seperti diatas.

Tabel di bawah ini menunjukkan komposisi pegawai dilihat dari tingkat pendidikan.

Tabel 20 : Jumlah Pegawai Masing-masing Dinas menurut Tingkat Pendidikan

No.	UNIT KERJA/DINAS	TINGKAT PENDIDIKAN							JUMLAH
		SD	SMP	SLTA	SM/D3	S1	S2	S3	
1.	BINA MARGA	121	34	70	9	6	-	-	240
2.	CIPTA KARYA	11	16	41	3	7	-	-	78
3.	PENGAIRAN	51	37	48	10	4	1	-	151
4.	TATA KOTA DAN TATA PEMB.	1	2	31	1	5	-	-	40
5.	KEBERSIHAN DAN PERTAMAN	14	4	19	2	6	-	-	46
6.	KOPERASI & PEMB. PENG KEC	1	4	27	7	9	-	-	48
7.	PERINDUSTRIAN	3	1	29	3	3	-	-	39
8.	PERDAGANGAN	3	1	43	2	3	1	-	53
9.	PERTAMBANGAN	1	1	2	2	11	1	-	18
10.	TRANSMIGRASI & PER. HUTAN	3	1	23	7	5	-	-	39
11.	PERT. & TANAMAN PANGAN	8	14	100	11	7	-	-	140
12.	PERIKANAN	13	4	48	7	8	-	-	80
13.	PETERNAKAN	19	14	41	9	15	-	-	98
14.	PEKEBUNAN	5	1	64	10	8	-	-	88
15.	PARIWISATA	42	4	17	7	6	-	-	76
16.	PENDAPATAN DAERAH	131	19	92	12	18	-	-	272
17.	P DAN K	9	-	83	8	10	-	-	110
18.	TEMAGA KERJA	8	3	38	11	11	-	-	71
19.	LALU LINTAS ANGK. JL RAYA	6	4	30	1	1	-	-	42
20.	KEPEND. DAN CATATN SIPIL	1	-	24	3	11	-	-	39
21.	PEMB. MASYARAKAT DESA	2	1	39	8	8	-	-	58
22.	SOSIAL	8	7	39	5	9	-	-	68
23.	PERHUTANAN & KONS. TANAH	-	-	48	1	8	-	-	57
24.	KESSEHATAN	221	95	199	7	3	-	-	525
25.	SEKRETARIAT DAERAH	48	23	181	29	56	-	-	337
	JUMLAH	730	730	1376	175	239	3	-	1.813

Sumber: Bagian Kepegawaian dengan konfirmasi dengan tiap-tiap dinas

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa, ternyata secara umum pegawai yang ada di 24 dinas (dikurangi Setwilda) yang memiliki tingkat pendidikan S2 masih terbatas hanya 3 orang dari seluruh pegawai yang ada; tingkat pendidikan sarjana setingkat S1 masih terbatas, hanya 183 orang (7,39 persen) dari jumlah 2.476 orang pegawai. Setingkat Sarjana Muda (SM/D3) sebanyak 146 orang atau 5,89 persen. Tingkat pendidikan SLTA 1195

orang atau 48,26 persen; Tingkat Pendidikan SMP sebanyak 267 orang atau 10,78 persen; sisianya adalah setingkat SD sebanyak 682 orang atau 27,54 persen.

Dengan demikian apabila dibuat suatu perbandingan /komposisi akan diperoleh sebagai berikut:

Tabel 21. Komposisi masing-masing tingkat pendidikan

S2	S1	SM/D3	SLTA	SMTP	SD
0,001	7,39	5,89	48,26	10.78	27.54

Sumber: Data primer di olah

Analisis dari tingkat pendidikan dan ketrampilan pegawai dapat dikemukakan bahwa, masih perlu ditingkatkan kemampuan pegawai baik melalui pendidikan formal maupun melalui kursus dan pendidikan dan latihan. Dilihat dari komposisi pegawai dari tingkat pendidikan masih terlihat cukup timpang perbandingan antara pegawai yang berpendidikan tingkat Sarjana, SMTA SMTP dan SMT (hasil selengkapnya dapat dilihat dalam tabel 6,8), dari tingkat ketrampilan yang dimiliki juga ditemukan bahwa, banyak pegawai yang belum memiliki ketrampilan yang memadai, baik ketrampilan teknis maupun manajemen. Setelah dikonfirmasi baik dengan para responden maupun bagian Kepegawaian Pemerintah Daerah Tingkat II, ternyata pegawai yang dilatih baik secara administratif masih terbatas. Hal tersebut disebabkan karena terbatasnya dana dan terbatas-

orang atau 48,26 persen; Tingkat Pendidikan SMP sebanyak 267 orang atau 10,78 persen; sisianya adalah setingkat SD sebanyak 682 orang atau 27,54 persen.

Dengan demikian apabila dibuat suatu perbandingan /komposisi akan diperoleh sebagai berikut:

Tabel 21. Komposisi masing-masing tingkat pendidikan

S2	S1	SM/D3	SLTA	SMTP	SD
0,001	7,39	5,89	48,26	10.78	27.54

Sumber: Data primer di olah

Analisis dari tingkat pendidikan dan ketrampilan pegawai dapat dikemukakan bahwa, masih perlu ditingkatkan kemampuan pegawai baik melalui pendidikan formal maupun melalui kursus dan pendidikan dan latihan. Dilihat dari komposisi pegawai dari tingkat pendidikan masih terlihat cukup timpang perbandingan antara pegawai yang berpendidikan tingkat Sarjana, SMTA SMTP dan SMT (hasil selengkapn-ya dapat dilihat dalam tabel 6,8), dari tingkat ketrampilan yang dimiliki juga diketemukan bahwa, banyak pegawai yang belum memiliki ketrampilan yang memadai, baik ketrampilan teknis maupun manajemen. Setelah dikonfirmasi baik dengan para rsponden maupun bagian Kepegawaian Pemerintah Daerah Tingkat II, ternyata pegawai yang dilatih baik secara adminisistratif masih terbatas. Hal tersebut disebabkan karena terbatasnya dana dan terbatasnya waktu penyelenggaraan pelatihan dan kursus. Data

tentang jenis pelatihan dan kursus dapat dilihat dalam tabel 9 dan 10 Bab IV). Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa jenis kursus dan pelatihan masih terkonsentrasi pada bidang tertentu, dan belum terlihat segi pemerataan.

Dengan kondisi yang demikian, maka dari data penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar pegawai Pemerintah Dati II Banyumas masih rendah dalam penguasaan teknologi, baik teknologi administrasi yang berupa sistem informasi manajemen dan teknologi teknik yang berupa ke-trampilan teknis untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu. Menurut data hasil penelitian tingkat kemampuan pegawai masih sekitar 60 %.

b. Kualifikasi pegawai Berdasarkan Bidang Keahlian

Yang dimaksud dengan kualifikasi pegawai berdasarkan bidang keahlian adalah kesesuaian antara bidang keahlian atau latar belakang pendidikan dengan bidang kerja yang diperoleh. Analisis ini dimaksudkan hanya untuk mengetahui secara umum tentang kualifikasi pegawai yang ada di Kabupaten Dati II Banyumas, berdasarkan Bidang Keahlian yang dimiliki oleh seorang pegawai.

Analisis ini juga dimaksudkan untuk menduga tingkat efektifitas pelaksanaan suatu kegiatan, khususnya kegiatan yang bersifat teknis yang ada di tiap-tiap Dinas Teknis.

Walaupun gejala yang terjadi adalah tidak semua orang bekerja pada bidang keahliannya, namun dalam bidang kegiatan yang menjunjung profesionalisme, bidang keahlian khususnya bidang teknis akan berpengaruh terhadap performance yang ada pada organisasi secara keseluruhan.

Apa yang terjadi Di Kabupaten Dati II Banyumas khususnya dalam pelaksanaan otonomi Daerah yang ada pada dinas teknis, menunjukkan bahwa tingkat efektifitasnya masih rendah. Mengingat, ada beberapa dinas teknis yang tidak memiliki ahli dalam bidangnya. Walaupun ada namun hanya beberapa orang saja. Kondisi tenatunya akan berpengaruh terhadap performance dari dinas yang bersangkutan.

Dalam penelitian ini memang tidak memiliki data yang lengkap untuk yang berkaitan dengan masalah latar belakang pendidikan pegawai yang ada pada tiap-tiap dinas. Namun demikian dari hasil pengamatan menunjukkan kondisi yang demikian.

Suatu kasus yang terjadi adalah di Dinas Pertambangan, Dinas Perhutanan, Dinas Perikanan dan Dinas Perkebunan.

Contoh kasus 1:

"Di Dinas Perhutanan misalnya: Dari 57 orang pegawai, tidak ada satupun diantara mereka ang memiliki latar belakang pendidikan Sarjana Kehutanan. Dari 10 orang Sarjana yang ada 4 orang adalah sarjana pertanian, 1 orang sarjana geografi, 1 orang sarjana peternakan, 1 oarang sarjana IIP, 1 orang sarjana Ekonomi, dan 1 orang sarjana muda ekonomi. Demikian juga tenaga yang berlatar belakang pendidikan SLTA bukan dari SLTA Perhutanan. 20 orang STM Pertanian, 8 orang STM Bangunan 1 orang STM Listrik 9 orang SPMA.

Contoh Kasus 2:

"Selain ketimpangan di atas ada hal lain yang ditemukan yaitu banyak para pegawai yang menduduki suatu jabatan dan melakukan pekerjaan tidak sesuai dengan latarbelakang pendidikan. Misalnya, ada pegawai yang berlatarbelakang pendidikan D3 pertanian ditempatkan pada bagian pegawaian. Pegawai berlatar belakang pendidikan kejuruan STM ditempatkan pada bagian staf administrasi"

Dengan komposisi yang demikian maka secara garis besar dapat dianalisis lebih jauh tentang bagaimana tingkat efektifitas pelaksanaan kegiatan.

Demikian pula yang terjadi di Dinas Pertambangan. Dari 16 orang pegawai yang ada, hanya 1 orang yang memiliki latar belakang pendidikan Geologi, yang lainnya adalah diluar itu bidang pertambangan.

Permasalahan yang ada berkaitan dengan bidang keahlian dalam dinas-dinas tehnis adalah masalah sistem rekrutmen pegawai yang terlihat kurang proporsional. Sistem seleksi yang terlalu umum. Hal ini dapat dibuktikan dengan bentuk soal test masuk yang terlalu umum dan lebih banyak pengetahuan umum, sehingga banyak dari peserta test dengan latar belakang tertentu dan biasanya (bidang tehnik dan eksak) yang kurang dapat menyelesaikan soal test dengan baik. Dengan demikian dampaknya adalah pada penerimaan yang tidak didasarkan atas kebutuhan bidang keahlian yang dibutuhkan. dari beberapa test penerimaan pegawai, sebagian besar pendaftar yang dapat diterima adalah dari bidang Ilmu sosial seperti ekonomi, Hukum dan sosial Politik. Sedangkan dari Latar belakang tehnik dan eksakta, hanya beberapa persen saja.

3. Hambatan Pelaksanaan Otonomi Daerah Tingkat II Banyumas

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Dati II Banyumas belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Masih banyak hal yang harus mendapat perhatian, baik dalam bidang penyerahan urusan (khususnya mengenai kewenangan) kelembagaan; bidang Kepegawaian; Bidang Keuangan; maupun bidang sarana dan perlengkapan.

dan uraian pekerjaan yang harus dijalankan oleh tiap-tiap bagian dan pejabat; Belum mantapnya sistem manajemen administrasi dan belum tuntasnya masalah sumberdaya manusia. Serta belum memadainya sarana dan prasarana yang tersedia.

Khusus mengenai masalah sumber daya manusia seperti yang telah diuraikan diatas, hingga saat ini masih dalam tahap penataan dan peningkatan, misalnya dengan cara pelatihan dan kursus-kursus baik bidang admistrasi maupun tehnik .

Secara lebih rinci kendala-kendala yang masih dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Dati II Banyumas dalam pelaksanaan otonomi daerah, menurut informasi dari Tim Tehnik Otonomi Dati II Banyumas, adalah sebagai berikut:

Pertama, dalam bidang Kewenangan hambatan yang ada meliputi:

1. Ada beberapa urusan yang bentuk penyerahannya secara global. Dalam arti bahwa urusan yang diserahkan tidak secara rinci, sehingga menyulitkan pihak Pemerintah Dati II Banyumas untuk menindak lanjuti secara pasti.

Kesulitan selanjutnya adalah sulitnya menyusun uraian tugas pada organisasi yang memiliki urusan pokok atas urusan yang diserahkan tersebut.

2. Sebegain besar urusan-urusan yang diserahkan kepada Pemerintah Dti II Banyumas kurang mendukung pendapatan asli daerah, karena pada umumnya urusan-urusan yang mengandung sumber pendapatan yang lebih besar masih ditangani oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Tingkat Atas;
3. Adanya keengganan pemerintah yang lebih atas untuk menyerahkan urusan pemerintahan yang dikelolanya kepada Pemerintah Daerah Tingkat II; Jenis urusan yang diserahkan banyak menggunakan kriteria yang kurang efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti misalnya didasarkan pada aspek teknis luas, besarnya modal dan sebagainya, padahal semuanya ada di daerah Tingkat II yang tentu akan lebih efektif apabila penanganannya semuanya diserahkan kepada Tingkat II;
4. Kewenangan yang berupa tugas pembantuan sering tidak jelas dasar hukumnya dan tidak disertai dengan sumber pembiayaan yang memadai, sehingga mengkaburkan dengan pelaksanaan tugas desentralisasi dan membebani daerah.

Kedua, Hambatan bidang Kelembagaan meliputi:

1. Aturan dan Juklak tentang pembentukan Dinas baru kurang luwes, dan kurang mencerminkan kebutuhan daerah yang riil, sehingga ada struktur Dinas yang tidak sesuai dengan kondisi riil Daerah Tingkat II Banyumas.

2. Pedoman pengesahan bagi Dinas-dinas Daerah tertentu dirasa kurang memadai apabila dilihat dari beban tugas, khususnya pengintegrasian Kantor Departemen atau Cabang Dinas Tingkat I dengan Dinas Daerah Tingkat II karena kebanyakan pola organisasinya ditetapkan dengan pola minimal;
3. Belum ada pedoman untuk pembentukan UPTD dan Cabang Dinas, sehingga menyulitkan bagi organisasi dan satuan organisasi yang memerlukan kepanjangan seperti cabang Dinas dan UPTD. Demikian pula belum ada aturan tentang eselonisasi untuk UPTD dan Cabang Dinas Tingkat II belum ada, kecuali Dinas Pendidikan dan Kebudayaan;
4. Jabatan fungsional yang dimungkinkan bagi organisasi di Daerah Tingkat II belum dijalankan dan dilaksanakan, karena memang belum ada aturannya, sehingga kesulitan di dalam memberikan penghargaan kepada pegawai yang mempunyai keahlian tertentu.

Ketiga, dalam bidang personalia hambatan yang ada meliputi:

1. Kualitas Pegawai masih rendah;
2. Sebagian Dinas Tehnis kekurangan tenaga ahli, sehingga banyak bidang yang seharusnya dijabat oleh orang yang memiliki kualifikasi sesuai dengan jabatan akhirnya diisi oleh orang yang tidak sesuai dengan bidangnya. Demikian pula mengakibatkan banyak bidang dan urusan yang belum dapat dilaksanakan dengan baik, dikarenakan kekurangan tenaga ahli dibidangnya. Misalnya urusan kebudayaan, urusan permuseuman, dan lain-lain.

3. Proses pengalihan pegawai memerlukan waktu cukup lama, khususnya Pegawai Pusat yang dipekerjakan menjadi diperbantukan (untuk Golongan III a ke atas).
4. Adanya aturan baru yang mengharuskan bagi pegawai yang menduduki jabatan mengikuti pendidikan penjenjangan, padahal kegiatan untuk mengadakan kegiatan Diklat penjenjangan dananya terbatas, sehingga banyak pegawai yang menduduki jabatan terpaksa belum sesuai dengan aturan yang diberlakukan.
5. Belum adanya persamaan persepsi mengenai pelaksanaan otonomi daerah dan adanya perasaan egosektoral pada awal pelaksanaan otonomi daerah;
6. Sistem informasi kepegawaian masih lemah, dan masih banyak dikerjakan secara manual.

Keempat, Hambatan bidang keuangan meliputi:

1. Ketergantungan Daerah Tingkat II kepada Pemerintah Pusat dalam masalah pendanaan masih relatif besar, sehingga membatasi gerak langkah Pemerintah Daerah dalam menentukan inisiatif kebijaksanaan, karena dana-dana yang berasal dari Pemerintah Pusat atau Daerah Tingkat Atas penggunaannya sudah diarahkan;
2. Sumber-sumber pendapatan yang dikelola oleh Pemerintah Daerah sebagai akibat penyerahan urusan kurang memberikan dukungan yang memadai;
3. Banyak urusan yang diserahkan tidak dilengkapi dengan sumber pembiayaan yang memadai baik rutin maupun pembangunan,

4. Sumber pembiayaan yang berasal dari Kandep atau Cabang Dinas Tingkat I khususnya yang berkaitan dengan anggaran pembangunan sering skupnya di Tingkat Propinsi atau Tingkat Pembantu Gubernur, sehingga menyulitkan untuk mengetahui secara pasti berapa besar anggaran pembangunan yang dialokasikan di Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas dan harus dimasukkan dalam APBD, hal mana secara keseluruhan dapat mengakibatkan rendahnya kontribusi PADS terhadap pembentukan APBD.

Kelima, Hambatan bidang Perlengkapan meliputi:

1. Penyerahan urusan sering tidak disertai dengan perlengkapan yang memadai, baik itu gedung kantor maupun sarana dan prasarana yang lain;
2. Penyerahan perlengkapan prosedur administrasinya cukup rumit, sehingga menimbulkan hambatan pada saat awal pelaksanaan proyek percontohan Otonomi Daerah.
3. Banyak perlengkapan dan sarana yang ada sudah tua umurnya, sehingga kurang dapat mengimbangi kerja yang membutuhkan waktu yang cepat.

VI. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan:

Hasil analisis data penelitian tentang Orientasi Budaya Administrasi dan Kapabilitas Aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II Banyumas dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Orientasi administrasi Aparatur Pemerintah Dati II Banyumas belum memenuhi yang diharapkan, hal ini terungkap dari penelitian bahwa. Perilaku pegawai yang diorientasikan pada hasil belum menunjukkan hasil yang baik. Masih banyaknya aparatur penda yang belum berorientasi pada hasil, berorientasi pada perubahan dan belum ada komitmen yang tinggi terhadap kerja dan pekerjaan. Hal tersebut juga ditunjukkan oleh aktivitas dan perilaku sebagian aparatur yang belum menggambarkan konsistensi dengan peran pokoknya sebagai abdi masyarakat dan abdi negara.
2. Kemampuan Aparatur juga masih belum memadai untuk melaksanakan otonomi daerah. Hal ini dapat ditunjukkan oleh berbagai hal antara lain: penguasaan teknologi administrasi dan manajemen yang masih rendah, masih banyaknya pegawai yang berpendidikan SLTA dan SLTP, Rendahnya profesionalisme kerja yang ditunjukkan dengan rendahnya kreatifitas dan inisiatif. Dengan kondisi yang demikian maka di Pemda Tk II Banyumas masih kurang tenaga ahli perencana dan professional dalam bidang administrasi.

3. Dalam pelaksanaan otonomi Daerah Tingkat II masih banyak mengalami hambatan, baik dalam bidang penyerahan urusan, bidang kelembagaan, bidang personalia, bidang keuangan, maupun bidang perlengkapan.

B. S a r a n

Berdasarkan kesimpulan yang diperoleh, maka saran yang dapat diajukan adalah:

1. Perlu diadakan pembinaan yang sistematis dan terarah bagi pegawai Pemda Tingkat II, khususnya pembinaan mental dan kepribadian.
2. Perlu diadakan pelatihan dan kursus yang sesuai dengan bidang kerja para aparatur, khususnya dalam bidang teknis administrasi dan manajemen agar dapat meningkatkan kemampuannya dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelayan masyarakat dan agent pembangunan.
3. Perlu dilaksasakannya sistem kepegawaian yang menunjang sistem kerja yang professional.
4. Perlu diperbaiki sistem informasi kepegawaian, sehingga memudahkan bagi para pengambil kebijakan untuk mengadakan pembinaan terhadap kepegawaian yang ada
5. Perlu di bentuk lembaga yang khusus menangani masalah pembinaan pegawai, yang dalam hal ini akan lebih tepat apabila Pemda Tingkat II Banyumas mendirikan Lembaga Pendidikan dan Latihan (Diklat) bagi para pegawai.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim (1995), *Rencana Tindak Lanjut Penyerahan Urusan Pusat Dan Daerah Dati I Jateng Kepada Kabupaten Dati II Banyumas*, Pemerintah Kabupaten Dati II Banyumas.
- _____, (1969), *Appraising Administrative Capability For Development, Methodological monograph prepared by the International Group for Studies in National Planning (INTERPLAN)*, United Nations, New York
- _____, GBHN (1993), CV Eko Jaya, Jakarta
- _____, (1991), *Penelitian Pelaksanaan Otonomi Nyata dan Bertanggung-jawab Pada Daerah Tingkat II*, Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah.
- Albrow, Martin, (1989), *Birokrasi*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta.
- Bryant, Coralie & Louise G White (1987) *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, LP3ES, Jakarta.
- Effendi, Sofyan, (1991), *Mengembangkan Kapasitas Administrasi Untuk Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Prospektif No. 3 Volume 3 PPSK Yogyakarta.
- Gibson, (1988), *Organisasi dan Manajemen*, Erlangga, Jakarta.
- Haritz, Benyamin (1995), *Peran Administrator Pemerintah Daerah: Efektifitas Penerimaan Retribusi Daerah Pemda Tingkat II se-Jawa Barat*, Dalam Prisma No.4 4 April 1995, hal 87-95,
- Hoessein, Bhenyamin, (1993), *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara, Disertasi, Universitas Indonesia.
- Imawan, Riswandha, (1995), *Otonomi Daerah dan Reformasi Birokrasi: Antara Harapan dan Kenyataan*, Makalah dalam Seminar Nasional Otonomi Daerah Tingkat II, Kerjasama Fisip Unsoed dengan Pemda Tingkat II Banyumas, tanggal 6 September 1995 di Purwokerto.
- Islam, Khairuddin, *Mampukah Banyumas Melaksanakan Otonomi Daerah?*, Suara merdeka, 26 april 1995.

- Koentjaraningrat, (1984), *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta.
- Kuntowidjoyo, (1994), *Demokrasi dan Budaya Birokrasi*, Bintang Budaya, Yogyakarta.
- Marynov, Gerald, S., (1958), *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Marom, Aufarul (1986), *Budaya Administrasi, Suatu Studi Penelitian Tentang "Kebudayaan Administrasi" di Wilayah Kecamatan Umbulharjo Dengan Tinjauan Khusus Karyawan dan Buruh*, laporan Penelitian, Tidak Dipublikasikan, UGM Yogyakarta.
- Maskun, Soemitro, (1995), *Implikasi Kebijakan Otonomi Daerah Tingkat II Dan Restrukturisasi Birokrasi Dalam Pelayanan Publik dan Pembangunan*, Makalah dalam Seminar Nasional Otonomi Daerah Tingkat II, Kerjasama Fisip Unsoed dengan Pemda Tingkat II Banyumas, tanggal 6 September 1995 di Purwokerto.
- Milles, Methew B & A, Michael Hubberman, (1992), *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta.
- Moeljarto, T, (1993), *Transformasi Budaya Birokrasi dalam Konteks Transformasi Struktural*, Seminar Nasional Dalam Rangka Dies Natalis ke-38 FISIPOL-UGM, Yogyakarta.
- Pamudji, S, (1990), *Makna Daerah Tingkat II sebagai Titik Berat Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Analisa No 3 th XIX mei Juni 1990
- Panandiker, V.A. Pai dan SS Kahirsagar, (1977), *Bureaucratic Adaption to Development Administration*, dalam *The Dynamic Of Development*, Concept Publishing Company, New Delhi, India.
- Priyatmoko, (1991), *Budaya Politik dan Budaya Lokal*. dalam Alfian dan Nazaruddin S. (penyuting, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama, Grafiti, Jakarta.
- Rondinelly dkk. (1983), *Decentralization in Developing Countries; Review of Rixent Experience*, World Bank,
- Rose, Arnold M, *Sociology (the study of human relation)* dalam *prisma* no 10 oktber 1976.
- Schoorl, J.W., (1980), *Modernisasi, Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang*, Gramedia, Jakarta.

- Soehardjo, SS , *Uji Coba Otonomi Daerah Daerah Tingkat II dan Proyek Pengembangannya*, Suara Merdeka 12 April 1995.
- Sujamto, (1993), *Perpektif Otonomi Daerah*, Rineke Cipta, Jakarta.
- Suradinata, Ermaya, (1985) *Kebijakan Pembangunan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, dalam Prisma No. 4 April 1995
- Suryawikarta, Bay (1995), *Implikasi Otonomi daerah Dengan Titik Berat Pada Dati II dan restrukturisasi Birokrasi untuk Meningkatkan Kinerja Pembangunan dan Mutu Pelayanan* Makalah dalam Seminar Nasional Otonomi Daerah Tingkat II, Kerjasama Fisip Unsoed dengan Pemda Tingkat II Banyumas, tanggal 6 September 1995 di Purwokerto.
- Suryo, Djoko, (1993), *Transformasi Budaya Birokrasi Dari Tradisionalitas ke Modernistas*, Seminar Nasional Dalam Rangka Dies Natalis ke-38 FISIPOL-UGM, Yogyakarta.
- Tjokroamidjoyo, Bintoro, (1987), *Manajemen Pembangunan*, CV. Haji Mas Agung, Jakarta.
- Tim Fisipol UGM, *Laporan Hasil Penelitian Tentang Pelaksanaan Titik Berat Otonomi Daerah Tingkat II*, kerjasama Puslistabang Pemda-Badan Litbang Depdagri.
- Thoha, Miftah, (1981), *Perilaku Organisasi*, Rajawali, Jakarta
- Prospektif" *Otonomi Daerah dan Pembangunan* ;No 3 Vol. 3 PPSK Yogyakarta 1991.
- Vredentbergt, (1993), *Metode dan Tehnik Penelitian Masyarakat*, Rajawali Press, Jakarta.

Lampiran 1:

RIWAYAT HIDUP PENELITI

I. Ketua Peneliti:

1. N a m a : Dra. Sri Weningsih
2. Unit : UPBJJ-UT Purwokerto
3. Tempat /Tgl Lahir : Klaten, 14 januari 1960
4. Pendidikan : Sarjana Ilmu Administrasi Negara
5. Pengalaman Penelitian:
 - a. 1994 Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Sistem Unit Daerah Kerja Pembangunan Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di Wilayah Kecamatan Cilacap Utara Kab. Dati II Cilacap.
 - b. 1993 Peranan Pengoperasian Armada Paket Pos dan Sumber Daya Dalam Meningkatkan Mutu Pelayanan Paket Pos Pada Kantor Pos dan Giri Besar Purwokerto.
 - c. 1993 Faktor-faktor yang menghambat guru-guru SD mengikuti Program Penyetaraan D-II Guru SD Swadana di Kabupaten Banjarnegara.
 - d. 1991 Animo Masyarakat Masuk Program Penyetaraan D-II Guru SD Swadana di Kotatip Purwokerto.
 - e. 1991 Pengaruh Motivasi dan Kepemimpinan terhadap Semangat Kerja Pegawai (Studi Kasus di PT. Taspen Cabang Purwokerto.
 - f. 1990 Pengaruh Pengawasan dan Semangat Kerja terhadap Disiplin Kerja Pegawai (Studi Kasus di Kantor Depnaker Banyumas)
 - g. 1989 Tingkat Pengenalan Siswa SMA Terhadap UT di Kotatip Purwokerto.

RIWAYAT HIDUP PENELITI

2. Peneliti I:

1. N a m a : Drs. Anwaruddin
2. Unit : FISIP Unsoed Purwokerto
3. Tempat /Tgl Lahir : Yojakarta
4. Pendidikan : Sarjana Ilmu Administrasi Negara
5. Pengalaman Penelitian:
 1. 1996 Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah Tingkat II Banyumas
 2. 1994 Partisipasi Penduduk Desa Miskin dalam Pembangunan Pedesaan Banyumas.
 3. 1994 Kemampuan Aparat Dan Keberhasilan Pembangunan Desa di Kecamatan Wangon, Banyumas.
 4. 1994 Peranan Pengawasan dalam Hubungannya dengan Tingkat Disiplin Kerja Pegawai di Kantor Dinas Sosial Kabupaten Dati II Banyumas
 5. 1993 Upaya Pemberdayaan Masyarakat Desa (Studi kasus di desa Sunyalangu, Kecamatan Karanglewas, Kabupaten Dati II Banyumas)

RIWAYAT HIDUP PENELITI

3. Peneliti II:

1. N a m a : Drs. Muslih Faozanudin
2. Unit : FISIP Unsoed Purwokerto
3. Tempat /Tgl Lahir : Purbalingga, 29 September 1965
4. Pendidikan : Sarjana Ilmu Administrasi Negara
5. Pengalaman Penelitian:
 - a. 1996 Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah Tingkat II Banyumas.
 - b. 1995 Efektifitas Pendayagunaan Dana IDT (Analisis Tentang Efektifitas Pengalokasian Dana IDT dan Pemilihan Jenis Usaha Dalam Program IDT di Desa Kawungcarang Kecamatan Sumbang, Kabupaten Dati II Banyumas.
 - c. 1994 Faktor-faktor yang mempengaruhi Keberhasilan Pembangunan Desa di Kecamatan Sokaraja Kabupaten Dati II Banyumas.
 - d. 1994 Peranan Pengawasan dalam hubungannya dengan Tingkat Disiplin Kerja Pegawai di Kantor Dinas Sosial Kabupaten Dati II Banyumas.
 - e. 1994 Rencana Rehabilitasi Pasar Wage di Kotatip Purwokerto (Analisis Kemungkinan Tentang Kelangsungan Berusaha bagi Retail Bussinessman).
 - f. 1993 Faktor-Faktor Pendukung Pelaksanaan Kebijakan-
naan Pemerintah Daerah Tingkat II Banyumas terhadap Keberhasilan Purwokerto sebagai Kota Satria.

LAMPIRAN 2:**PEDOMAN WAWANCARA**

No. Responden :

Golongan :

Jabatan :

Instansi :

Tgl Wawancara :

I. Kapabilitas Aparatur Pemerintah Dati II Banyumas

1. Apa Pendidikan Terakhir Saudara ?
a. SD b. SMP c. SLTA d. D3/Akademi e. S1/PT
2. Apa latar belakang pendidikan saudara?
a. Kejuruan b. Umum
3. Sudah berapa tahun Saudara bekerja di sini ?
..... tahun (isikan disini)
4. Apa bidang Pekerjaan Saudara ? Sebutkan yang sekarang menjadi tugas saudara !
5. Jenis Pekerjaan yang paling saudara suka ?
6. Jenis kursus /pelatihan kejuruan apa yang Saudara pernah ikuti ? Sebutkan
a.
b.
c.
d.
7. Apakah kursus yang saudara ikuti sesuai dengan jenis pekerjaan saudara ?
YA/TIDAK
8. Sudahkan mengikuti kursus penjenjangan ? Kalau sudah sebutkan !
a. SEPADA /ADUM
b. SEPALA /ADUMLA
c. SEPAMEN
d. SESPA

9. Apakah Saudara memahami tentang sistem dan prosedur kerja di tempat saudara kerja ? YA / TIDAK
10. Apabila YA, Bagaimana sistem dan Prosedur kerja yang diterapkan sekarang ?
11. Bagaimana menurut Saudara beban kerja yang Saudara kerjakan ?
 - Sesuai dengan kemampuan !
 - Tidak sesuai dengan kemampuan !
12. Kalau tidak sesuai dengan kemampuan saudara, apa alasan Saudara ?
13. Apakah Saudara dapat menyelesaikan setiap pekerjaan tepat pada waktunya ?
14. Prestasi apa yang pernah saudara raih dalam bidang kerja saudara ?
15. Apakah Saudara pernah mengalami kesulitan melaksanakan pekerjaan ? YA/TIDAK
16. Kalau YA, apa yang saudara lakukan bila menghadapi kesulitan ?

II. Orientasi Administrasi Aparatur

a. Orientasi Pada Perubahan.

1. Apakah menurut saudara cara kerja yang sekarang dipakai sudah efektif ? YA /TIDAK
2. Kalau YA, apakah Saudara suka dengan cara kerja tersebut ?
3. Apakah TIDAK, apakah Saudara berusaha mencari cara kerja yang baru ?
4. Menurut Saudara, Apakah ada cara kerja yang lebih efektif di bandingkan dengan yang saat ini ?
5. Tuntutan pelayanan kepada masyarakat adalah selalu berubah, apakah Saudara mengikuti tuntutan tersebut ?
6. Bagaimana caranya menyesuaikan dengan tuntutan kerja yang selalu berubah ?
7. Apa yang Saudara lakukan apabila Saudara menyelesaikan suatu pekerjaan tetapi belum ada Juklak dan Juknisnya ?
8. Apakah Saudara pernah ada inisiatif untuk mencari cara kerja yang efektif ?
9. Apakah Saudara selalu mengikuti cara kerja terbaru ? YA / TIDAK
10. Apabila YA ,Pernahkan Saudara mengalami kesulitan untuk menyesuaikan cara kerja baru tersebut ?
11. Bagaimana menurut Saudara peranan dan fungsi Juklak dan Juknis dalam penyelesaian Pekerjaan ?

b. Orientasi Pada Hasil Kerja

1. Apakah beban Saudara sesuai dengan kemampuan saudara ?
2. Apakah dengan beban kerja saudara yang sekarang, anda dapat menyelesaikan pekerjaan tepat waktu ?
3. Apakah Saudara pernah menunda pekerjaan ? YA / TIDAK
 - Kalau YA, apa yang menjadi penyebabnya ?
4. Dalam mengerjakan tugas sehari-hari, apakah Saudara memiliki waktu luang ?
YA/TIDAK
5. Kalau YA, Berapa jam rata-rata sehari ? Sebutkan !
6. Pernahkah Saudara bekerja Lembur ? PERNAH / TIDAK PERNAH
7. Kalau PERNAH, Berapa kali rata-rata dalam 1 bulan ?
8. Mengapa harus lembur ?
9. Apakah Saudara memiliki program kerja ? (Harian, Mingguan bulanan)
YA/TIDAK
10. Apakah Saudara pernah menyelesaikan pekerjaan melebihi batas waktu yang telah ditentukan ? PERNAH / TIDAK PERNAH
11. Kalau PERNAH, mengapa hal tersebut terjadi ? Jelaskan !

c. Orientasi pada Pelayanan (Kommitment terhadap pelayanan)

1. Jam berapa biasanya Saudara berangkat dan pulang ? Sebutkan !
 - Rata-rata jam berangkat :
 - Rata-rata jam pulang :
2. Jelaskan bagaimana prinsip Saudara dalam melaksanakan pekerjaan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat ?
3. Pegawai negeri adalah ADBI NEGARA dan ABDI MASYRAKAT (pelayan masyarakat). Bagaimana Saudara memahami makna tersebut ?
4. Bagaimana Saudara dapat memilahkan antara kepentingan pribadi, kepentingan masyarakat dan kepentingan negara ?
5. Pernahkah Saudara mengalami kesulitan dalam melaksanakan pekerjaan ?
6. Bila PERNAH, Apa yang saudara lakukan untuk mengatasi dengan kesulitan tersebut ?

7. Saat ini banyak masyarakat yang menyoroti tentang kinerja pegawai negeri bahwa, kinerjanya adalah lamban. Bagaimana tanggapan Saudara ?
8. Untuk memperoleh pelayanan yang cepat, sering masyarakat menggunakan cara-cara seperti membayar uang jasa atau pelicin, Bagaimana tanggapan dan sikap Saudara ?
9. Sebagai abdi masyarakat, bagaimana sikap Saudara apabila ada masyarakat yang memiliki keinginan untuk dilayani secara cepat ?

III. Hambatan Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten Dati

II Banyumas

1. Bagaimana menurut saudara Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten Dati II Banyumas ?
2. Bagaimana dengan penyerahan urusan yang telah dilakukan ?
3. Bagaimana dengan analisis kemampuan pegawai yang dilakukan di kabupaten Dati II Banyumas ?
4. Hambatan apa yang ada dalam bidang kelembagaan ?
5. Bagaimana dengan analisis bidang perlengkapan di Kabupaten Dati II Banyumas
6. Secara umum apa hambatan yang dihadapi dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Dati II Banyumas ?
7. Faktor apa yang mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah Tk II Banyumas ?

—————End—————